CANADIAN HUMAN
RIGHTS COMMISSION

Annual Report
2003

Canada

National Office

Canadian Human Rights Commission

344 Slater Street, 8th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
Toll Free: 1-888-214-1090
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (613) 996-9661
Electronic mail: *info.com@chrc-ccdp.ca*
Website: *www.chrc-ccdp.ca*

Regional Offices

Atlantic

504 - 5475 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
B3J 3T2
Telephone: (902) 426-8380
Toll Free: 1-800-999-6899
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (902) 426-2685

Quebec

470 - 1253 McGill College Avenue
Montréal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
Toll Free: 1-800-999-6899
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (514) 283-5084

Ontario

South Tower
1002 - 175 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 3R8
Telephone: (416) 973-5527
Toll Free: 1-800-999-6899
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (416) 973-6184

Prairies and Nunavut

(Manitoba, Saskatchewan,
Northwestern Ontario and Nunavut)
750 - 175 Hargrave Street
Winnipeg, Manitoba
R3C 3R8
Telephone: (204) 983-2189
Toll Free: 1-800-999-6899
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (204) 983-6132

Alberta and Northwest Territories

308 - 10010 106 Street
Edmonton, Alberta
T5J 3L8
Telephone: (780) 495-4040
Toll Free: 1-800-999-6899
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (780) 495-4044

British Columbia and Yukon

301-1095 West Pender Street
Vancouver, British Columbia
V6E 2M6
Telephone: (604) 666-2251
Toll Free: 1-800-999-6899
TTY: 1-888-643-3304
Fax: (604) 666-2386

CANADIAN HUMAN
RIGHTS COMMISSION

Annual Report
2003

Canada

© Minister of Public Works and Government Services 2004
Cat. No. HR1-2003
ISBN 0-662-68099-5

This publication is available in alternative formats
and on the Commission's website at:
www.chrc-ccdp.ca

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner *Présidente*

March 2004

The Honourable Daniel Hays
Speaker of the Senate
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the *Canadian Human Rights Act* and Section 32 of the *Employment Equity Act*, I have the honour to transmit the *2003 Annual Report* of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the Senate.

Yours sincerely,

Mary Gusella

Ottawa, Canada K1A 1E1

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner *Présidente*

March 2004

The Honourable Peter Milliken, M.P.
Speaker of the House of Commons
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the *Canadian Human Rights Act* and Section 32 of the *Employment Equity Act*, I have the honour to transmit the *2003 Annual Report* of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the House of Commons.

Yours sincerely,

Mary Gusella

Ottawa, Canada K1A 1E1

104-05079/

Table of Contents

Chief Commissioner's Message 1

Highlights 3

2003: A Year of Change and Results 5

Employment Equity 23

Promoting Human Rights 37

Modern Management 41

Looking Ahead 44

Biographies of Commissioners 57

Chief Commissioner's Message

The Canadian Human Rights Commission is transforming the way it works to better protect and promote equality in Canada.

The last annual report described why and how the Commission embarked on this voyage of transformation. This year, the story is about the vehicle—the business model for human rights case management—and its early success in putting us in the right direction. And, it is about the adjustments that are still needed to better steer the overall human rights system in the future.

As always, the Commission seeks to advance human rights in Canada. And it offers Canadians under federal jurisdiction an avenue for resolving human rights complaints.

The Commission's new approach is already leading to better service in these areas. The striking results for 2003, including significant increases in productivity, are detailed further in this Report but I would like to highlight three of them:

- The number of final decisions on human rights cases, which includes pre-Tribunal settlements, increased by 79%.
- The average age of complaints in the caseload was reduced from 25.3 months in December of 2002 to 15.6 months in December of 2003.
- The number of cases two years old or older dropped by 48%.

In essence, the Commission is moving to focus more of its efforts and resources on human rights problems before they grow into damaging and lengthy disputes that are costly, both emotionally and financially. That means trying to resolve human rights issues early using such instruments as policies, information, training and mediation.

The new approach also involves improving the investigation and decision process for handling complaints, the traditional bedrock of the Commission's work. In 2003, the combination of an expanded mediation program, a streamlined investigation process and faster decision-making fueled the Commission's drive toward reducing its backlog of human rights cases. Management improvements supported these changes.

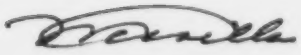
While these operational changes were going on, the Commission made submissions to Parliament on key human rights issues and worked to ensure that employers comply with the *Employment Equity Act*.

This new approach is a beginning. But there is more to do.

For broader change, the Commission depends on others. For instance, further improvements in handling human rights complaints hinge on co-ordinated efforts with the Canadian Human Rights Tribunal and others.

And legislative and regulatory changes to broaden and strengthen the human rights system will require action by Parliament and the Government of Canada. For the last 25 years, the *Canadian Human Rights Act* has served Canadians well. With some adjustments, it can be made even more effective in protecting human rights.

The Commission's proposals for the future are outlined in *Looking Ahead* at the end of this report. Taken together, these reforms are aimed at strengthening human rights, protecting the public interest and enhancing human dignity. These are values that all Canadians share.



Mary Gusella
Chief Commissioner

Highlights

Operational Results

- A 79% increase in the number of final decisions reached, including pre-Tribunal settlements.
- A 7% decrease in the caseload, from 1,412 cases in December 2002 to 1,311 in December 2003.
- A 48% drop in the number of complaints two years old or older.
- A 38% drop in the average age of complaints, from 25.3 months in December 2002 to 15.6 months on December 31, 2003.
- A 52% increase in the number of complaints resolved through alternative dispute resolution.
- A rise of 25% in the number of employers found in compliance with the *Employment Equity Act* to 40 in 2003 from 32 in 2002.
- A "very favourable" rating in an assessment of the Commission's management capacity conducted by the consulting firm Deloitte & Touche on behalf of the Treasury Board Secretariat.

Human Rights Issues

- The Commission was active throughout the year on human rights issues of importance to Canadians. It made submissions to the government, Parliament and the courts on same-sex marriage, inclusion of all Aboriginal people under the *Canadian Human Rights Act*, pay equity and measures to ensure that human rights standards are preserved in the government's new *Human Resources Modernization Act*.
- The Commission released public consultation papers on the human rights situation of women prisoners and policy statements on Aboriginal people and employment.
- The Commission engaged in outreach with provincial and territorial human rights commissions, the Canadian public and the United Nations on issues

such as the Canadian experience with multiculturalism, racism, disabilities and the rights of Aboriginal Peoples.

- The Commission's work on individual complaints showed once again that the greatest number of complaints of discrimination came from persons with disabilities—fully 37% of all signed complaints (see table **Grounds of Discrimination Cited in Complaints**). Among the designated groups protected under the *Employment Equity Act*, persons with disabilities fared the least well, with federal employers reaching only 22% of their hiring and promotion goals. The 2001 census showed that 16% of Canadians have a disability and some 60% of them live below the poverty level. Taken together, these statistics show that persons with disabilities in Canada continue to experience significant levels of discrimination.

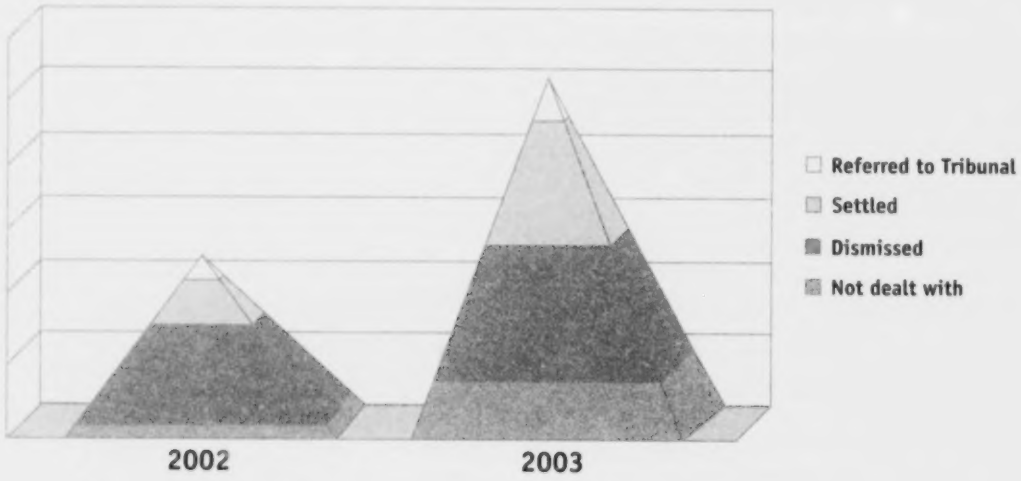
- Discrimination on the grounds of national or ethnic origin, race or colour accounted for 26% of all signed complaints, up from 19% the previous year, but on a par with the 24% received in 2001. Data from the Commission's employment equity audits also show that federal employers are meeting only 24% of the hiring and promotion goals they have set for visible minorities. Environics polling has shown that more than half the population believes that discrimination against non-whites is a problem in Canada. The Commission's complaints and employment equity data bear this out.

2003: A Year of Change and Results

Over the last year, the Commission has radically reshaped its operations to better protect and promote human rights and equality in Canada. It has developed an integrated approach to protecting and promoting human rights for Canadians, an approach that deals with each stage of the complaint process.

Figure 1 illustrates the relative number of signed complaints being handled at each stage of the complaint process, at any given time.

Figure 1 Case Overview



To accomplish its strategic focus, the Commission identified the short- to medium-term goals it needed to achieve in its 2003-2004 Business Plan. The goals are ambitious:

- ensuring no complaint is more than two years old by March 31, 2004 and no more than one year old in the fall of 2004;
- completing 1,200 cases leading to final decisions in the twelve months ending March 31, 2004, an increase of 392 cases or 49% over the previous year ending March 31, 2003;
- designing and launching, by November 1, 2003, a new case management model that will ensure the backlog never returns.

Figure 2 illustrates the basis of our new business model. It shows that financial costs of human rights disputes increase the longer they last.

Figure 2 Shifting the Model

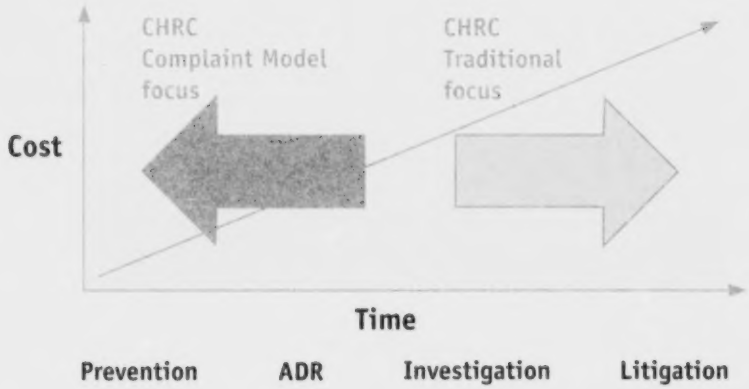


Figure 2 shows the disproportionate costs of case resolution when complaints proceed to a full Tribunal hearing. These cases take longer to resolve and rely upon litigation tools rather than tools that encourage cooperation and consensus building. This is done not only to reduce costs but to foster better and more meaningful complaint resolution by the affected parties.

Historically, the Commission has channeled most of its resources and energies into the investigation and litigation process which may include hearings before the Canadian Human Rights Tribunal. But, as the figure indicates, alternative approaches such as mediation may reduce human and financial costs considerably.

In fact, remedial efforts such as information, training and workplace policies against discrimination may prevent many abuses and disputes.

So, the Commission has launched a four-pronged strategy including:

- expanding the mediation program and streamlining the complaint process within this organization;
- realigning the Commission's legal activities to ensure the most effective use of limited resources and the best way to reflect the public interest;
- emphasizing prevention of discrimination through information, training and greater dialogue with public- and private-sector employers and unions; and
- developing new tools to address systemic human rights issues.

To support this strategy, the Commission reallocated its resources to focus more on preventing discrimination and early resolution of complaints.

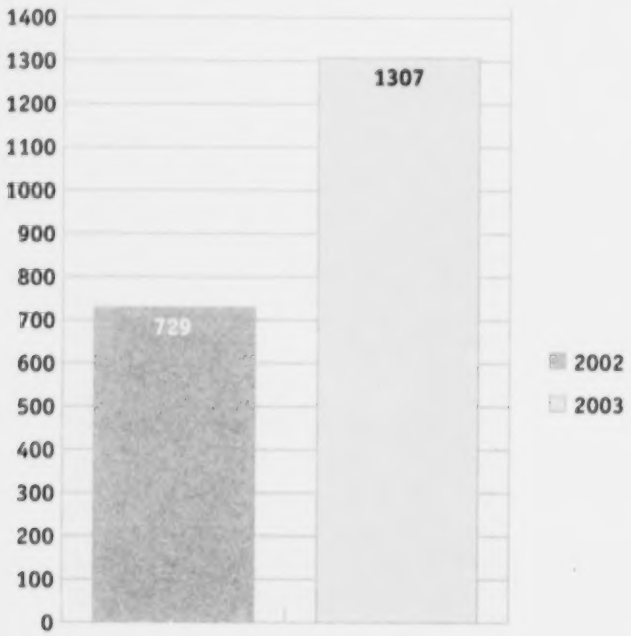
Service Improvements

- Expanded mediation, helping people resolve human rights complaints in a timely and fair manner that suited their needs.
- Streamlined intake and investigation processes, providing faster service and a more tailored approach to complaints.
- Improved decision-making process, resulting in more rapid and more frequent decisions.
- Strengthened management processes to support these changes.

These changes are already yielding striking results. The Commission is coming closer to meeting its objective of eliminating the case backlog in 2004.

The number of final Commission decisions[1] rose dramatically to 1,307 in 2003 from 729 in 2002, a 79% increase.

Figure 3 Total Number of Final Decisions



1 Including pre-Tribunal settlements approved.

Table 1 Final Decisions by Results in 2003 vs 2002

Results of decisions	Final Decisions 2002		Final Decisions 2003	
	#	%	#	%
Not dealt with[1]	46	6	213	16
Dismissed[2]	312	43	437	34
Settled[3]	301	41	457	35
Referred to Tribunal[4]				
Referrals	70	10	158	12
Potential Referrals	—	—	42	3
Sub-Total	**70**	**10**	**200**	**15**
TOTAL	**729**	**100**	**1,307**	**100**

In 2003, the Commission settled 156 cases more than it did in 2002.

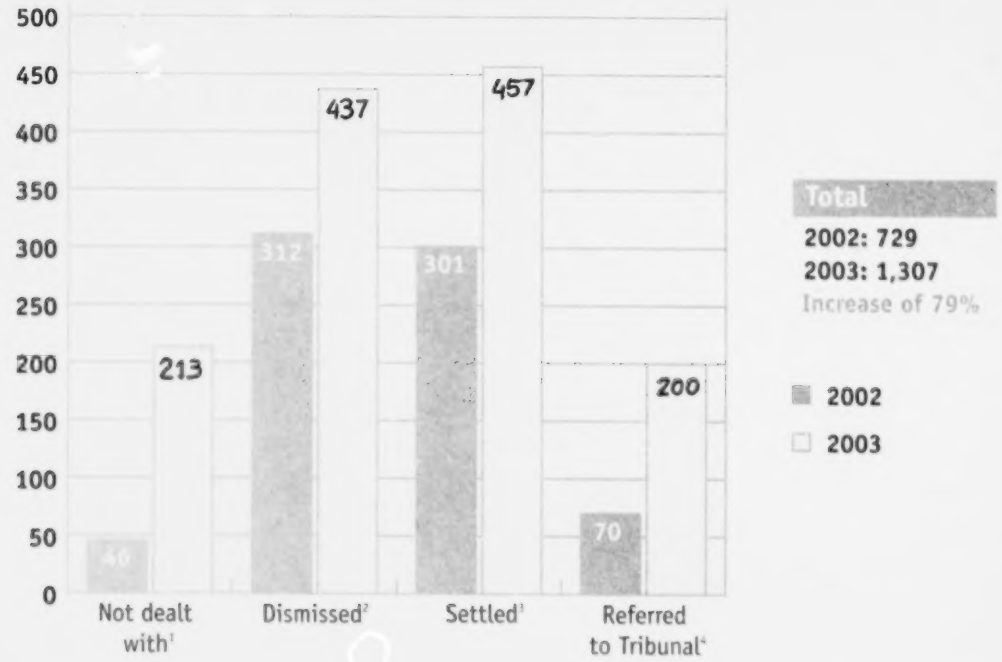
1 Cases that the Commission decided not to pursue under section 40-41 of the *Canadian Human Rights Act* because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or because the complainants were asked to first pursue other redress mechanisms or other reasons.

2 Including cases in which the Commission took no further proceedings because the complainants withdrew or abandoned their complaints.

3 Settled in mediation, in the course of investigation, through conciliation or before Tribunal hearing.

4 Includes 42 complaints in which the Commission decided to both appoint a conciliator and refer the matter to the Tribunal. In these cases, the parties are given 60 days to try to settle the complaint. If conciliation is unsuccessful, the case proceeds directly to the Tribunal for hearings.

Figure 4 Final Decisions by Type in 2003 vs 2002



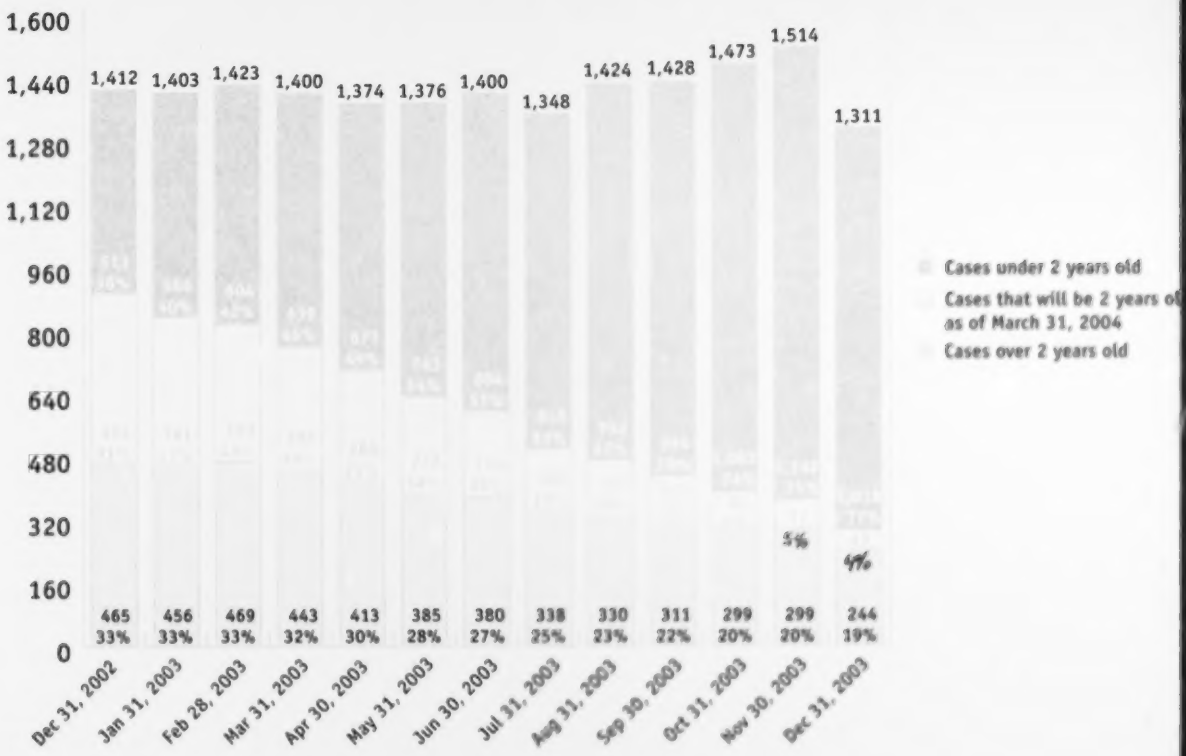
1 Cases that the Commission decided not to pursue under section 40-41 of the *Canadian Human Rights Act* because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or because the complainants were asked to first pursue other redress mechanisms or other reasons.

2 Including cases in which the Commission took no further proceedings because the complainants withdrew or abandoned their complaints.

3 Settled in mediation, in the course of investigation, through conciliation or before Tribunal hearing.

4 Includes 42 complaints in which the Commission decided to both appoint a conciliator and refer the matter to the Tribunal. In these cases, the parties are given 60 days to try to settle the complaint. If conciliation is unsuccessful, the case proceeds directly to the Tribunal for hearings.

Figure 5 Total Caseload by Age Category



In the same period, the number of cases two years old or older has dropped sharply. The Commission's goal is to deal with most new cases within a year.

Focusing on older cases has yielded significant results as the average age of complaints had been reduced to 15.6 months by the end of 2003, down from 25.3 months in December 2002.

Following is a summary of why changes were undertaken at each phase of the complaint process, what the changes were and the results.

Inquiries

The first contact with the Commission is the officer in Inquiries.

The Commission staff handled a heavy load of calls on a wide range of issues before the system was overhauled in 2003. Many callers sought basic information or asked about issues outside the Commission's jurisdiction. Sometimes this contributed to delays in handling legitimate human rights complaints.

As a result, the Commission took a number of steps in 2003 to speed up service. These included:

- introducing a new automated telephone reply system to provide 24-hour, 7-day-a-week service;
- routing calls directly to intake officers and ensuring that public information agents provide as much support to callers as possible on the first contact; and
- strengthening and consolidating the information available on its website.

The Commission conducted an evaluation of the new automated telephone reply system three months after implementation. The results show that callers are receiving more information upon their first contact with the Commission and that callers with potential complaints are speaking directly with intake officers in a timely manner. As a result, the total number of calls handled by Reception has been halved. In addition, the average time to answer a call has gone from 40 seconds to 25. These positive changes at Reception have enabled the Commission to move the equivalent of one staff person to Intake Services in order to increase its ability to deal effectively with new complaints being filed.

As well, the Commission has improved handling of e-mail inquiries in the last two years, to the extent that it came second in response time and quality among provincial, federal and municipal government agencies in a January 2003 analysis by *Le Journal de Montréal*.

Case Work

CHANGES RELATING TO PROCESSES

- Completion of complaint forms by complainants instead of intake officers to ensure the Commission's objectivity and the complainants' ability to cover all of their concerns.
- Greater use of mediation.
- Stricter application of deadlines for filing complaints and submissions.
- Greater internal accountability.
- Improved Commission decision-making process.
- Creation of the Advisory Council on Alternative Dispute Resolution composed of eminent jurists.

Intake

Typically, the filing of a human rights complaint begins at intake. Working with the complainant, intake staff may refer the complainant to other avenues for resolving the situation or begin the formal complaint process in the Commission.

This year, the Commission made a number of changes, thereby speeding up handling of complaints at the intake level by four months. This was done without increasing resources.

Under the revised procedures, complainants generally get a prompt response from intake officers as to whether their situation could form the basis for a complaint. If not, they are immediately referred to the proper agency for dealing with their concerns.

If the intake officer determines that the Commission is the right place to file the complaint, the officer gives the complainant the necessary documents and information on how to make the formal written complaint. This is considerably faster than the old approach where the officer prepared the complaint and allows complainants to tell their stories in their own words.

These changes have been going on as the Commission grapples with a heavy and increasing load of complaints. The number of signed complaints rose to 1,084 in 2003 from 800 in 2002, representing a 36% increase. Because of process improvements at intake, the Commission is able to deal with more cases, and deal with them more quickly.

Table 2 Complaints Received by Province or Territory

	2002				2003			
	Potential complaints		Signed complaints		Potential complaints		Signed complaints	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Ontario	655	40	329	41	863	40	464	43
Quebec	315	19	140	18	320	15	168	15
Alberta, Northwest Territories and Nunavut	190	11	91	11	282	13	133	12
British Columbia and Yukon	184	11	99	12	200	9	112	10
Manitoba	88	5	32	4	131	6	60	6
Nova Scotia	75	5	51	6	105	5	45	4
Saskatchewan	60	4	22	3	121	6	39	3
New Brunswick	63	4	21	3	77	4	32	3
Newfoundland and Labrador	10	0.5	8	1	31	1	17	2
Prince Edward Island	3	–	3	–	11	0.5	7	1
Outside of Canada	10	0.5	4	1	12	0.5	7	1
Total	**1,653**	**100**	**800**	**100**	**2,153**	**100**	**1,084**	**100**

There was a 30% increase in potential complaints received over 2002.
This increase translated into a 36% increase in signed complaints in 2003.

Table 3 Grounds of Discrimination Cited in Complaints*

	2002				2003			
	Potential complaints		Signed complaints		Potential complaints		Signed complaints	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Disability	888	43	438	44	795	33	495	37
Sex	379	18	188	19	413	17	204	16
Age	171	8	65	7	262	10	159	12
Race	144	7	71	7	289	12	146	11
National or ethnic origin	214	11	94	9	281	12	141	11
Colour	56	3	30	3	89	4	59	4
Family status	84	4	30	3	91	4	38	3
Religion	46	2	30	3	63	3	35	3
Sexual orientation	49	3	31	3	99	4	27	2
Marital status	27	1	14	2	35	1	15	1
Pardon	8	–	3	–	2	–	1	–
Total	**2,066**	**100**	**994**	**100**	**2,419**	**100**	**1,320**	**100**

* Total number of grounds cited exceeds the number of complaints received because some complaints deal with more than one ground of discrimination.

Table 4 Type of Allegations Cited in Complaints*

	2002				2003			
	Potential complaints		Signed complaints		Potential complaints		Signed complaints	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Employment-related (sections 7, 8, 10)	1,212	64	666	65	1,683	61	1,048	66
Harassment - employment (section 14)	311	16	164	16	455	16	249	16
Services-related (sections 5, 6)	290	15	128	13	456	16	195	12
Retaliation (section 14.1)	17	1	15	2	45	2	33	2
Harassment – services (section 14)	51	3	26	3	69	2	31	2
Hate messages (section 13)	11	–	4	–	29	1	10	1
Notices, signs, symbols (section 12)	0	–	2	–	13	1	9	1
Pay equity (section 11)	15	1	7	0.5	13	1	7	–
Union membership (section 9)	7	–	7	0.5	3	–	2	–
Total	**1,914**	**100**	**1,019**	**100**	**2,766**	**100**	**1,584**	**100**

* Total number of allegations cited exceeds the total number of complaints received because some complaints deal with more than one allegation.

Stricter scrutiny of complaints under the provisions of the *Canadian Human Rights Act* enabled the Commission to direct many complaints to the appropriate body for resolution.

Alternative Dispute Resolution (ADR)

The Commission expanded mediation services in 2003. A pilot mediation program, launched in 1999, showed that mediation assists participants to identify the real needs and interests behind a complaint. It allows them to set their agenda and, if they wish, work out their own solutions with trained Commission mediators. Used early enough, it may help repair damaged relationships in the workplace.

Voices of Complainants

"Because [the Commission employee] actually come to Halifax and met with me in person, it made me feel that what I did have to say was important indeed. Thank you."

"Thank you for helping me deal with this situation. For helping me see that [it] was not a waste of time."

"Whenever we encounter difficulty or lack of understanding, it is such an immense relief to encounter a person who understands our dilemma, frustrations, and accompanying uphill battle in overcoming barriers and removing obstacles. You didn't simply furnish this understanding, but with very limited time prior to your own holidays, you cheerily took initiative in resolving a matter before it evolved into a much larger issue and negative experience for all. That pro-active, pro-humane response aided everyone, no one more than me."

"I would like to commend you on the exceptional support received, the professional and knowledgeable quality of the information you provided really helped to right an injustice."

The Commission provides trained, impartial mediators who help participants decide the ground rules of their discussions. They act as guides and facilitators. They ensure that settlements deal with policy or procedural changes that are in the public interest.

Conciliation is another ADR tool. The major difference from mediation is that conciliation is mandatory for the parties if the Commission believes there are benefits to further discussions. The emphasis is on neutral evaluation of positions.

Like mediation, it is confidential. In 2003, the Commission decided that it may, when referring cases to the Tribunal, direct parties to conciliation for 60 days, failing which the file is sent to the Tribunal.

After creating the Alternative Dispute Resolution Services Branch in early 2003, the Commission set up an advisory council of eminent jurists to ensure the integrity of the ADR program and its consistency with human rights principles. Comprised of former justices Gérard La Forest, Claire L'Heureux-Dubé, Charles Dubin and Roger Kerans, the Council advises the Chief Commissioner on the program's overall approach, operational policies and procedures, measures to protect the public interest, training and staff development, and program evaluation. During this reporting period, the Council met on two occasions, in April and September.

The new branch's business plan is to help reduce the backlog of complaints, enter into agreements with employers and develop a network of mediators and other ADR practitioners. The agreements with employers are designed to increase rates of participation in mediation, protect human rights, deal with delays in the Commission and establish an overall commitment to alternative dispute resolution.

Voices of Respondents

"First, let me say how pleased I was yesterday with the tone of the mediation session. The atmosphere was much better and more productive that I had thought it might be. I think a large part of that is due to the relaxed, yet professional, style."

"Our previous experience with mediation was not always great, but, based on our recent experience, I and the other representatives have been "won over." I would welcome the opportunity to work with you and others in the branch again."

"The mediation was excellent—everything was very clear from the beginning."

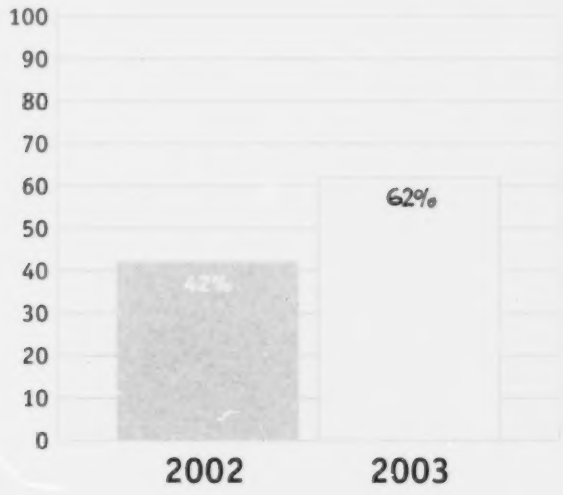
"I know it was a particularly difficult mediation. But I believe that thanks to your kind and intelligent guidance, learning and growth happened, and that the seed of healing was planted."

The new, expanded effort in mediation led to a shift in resources within the Commission, an internal overhaul of procedures and a significant outreach effort. Along with creation of the Alternative Dispute Resolution Services Branch and the Advisory Council, the Commission has:

- assigned more staff to mediation, placed mediators in some regional offices and created a roster of contract mediators for better local service;
- installed a new case management structure;
- implemented and communicated strict timelines;
- set up a case monitoring system to ensure standards are met and results reported;
- encouraged parties to conciliate a complaint in a 60-day period before going to the Canadian Human Rights Tribunal;
- held meetings with key organizations responsible for 25% of complaints to seek their support for the new approach; and
- provided training sessions to respondents and unions about ADR and human rights.

In 2003, these efforts resulted in 52% more complaints resolved through alternative dispute resolution. The Commission participated in 457 settlements (mediation, conciliation and pre-Tribunal) compared to 301 in 2002.

Figure 6 Participation Rate in Mediation



Part of this effort involved the Commission sending 90 new cases to conciliation in 2003, down from 159 in 2002. During the year, 90 cases were completed leading to 57 settlements, and a settlement rate of 63% in conciliation. The Commission continues to improve the ADR process and will undertake a complete review of the conciliation model during the next calendar year.

This process is another example of how the Commission seeks to resolve complaints as quickly as possible. As a result of the conciliation efforts by Commission staff, only the cases that must absolutely be heard by the Tribunal find their way to it.

The Commission will continue to expand its efforts to inform stakeholders and enlist their support for the ADR initiative in 2004. The aim is to strengthen the capacity of organizations to manage their own mediation services and to prevent discrimination.

Investigation

Historically, the investigation process has been the main approach to dealing with complaints filed with the Commission. In general, this work involves trained investigators collecting facts from complainants, respondents and witnesses, and reporting findings to the Commissioners. Based on a written report with recommendations, the Commissioners decide whether the matter warrants further inquiry by the Tribunal.

The Commission was concerned with how long it took to steer a complaint through the investigation process. Part of the problem was that the Commission did not have legislative authority over timelines. In the *Looking Ahead* section, the Commission is proposing additional measures, including regulations, to increase its control over timelines.

The Commission's 2003-2004 Business Plan calls for the completion of 740[2] investigation reports leading to final decisions while working within existing resources. To achieve this, the Commission had to introduce a number of changes including:

- streamlining investigation reports;
- adhering to stricter deadlines; and
- reducing the time for Commission review and decision.

2 For the 2003-2004 fiscal year, includes investigation reports, section 40-41 reports and pay equity investigation reports.

An important innovation was the creation of multidisciplinary teams to examine complaints of discrimination and suggest how they should be handled. The teams include staff from the Investigation, Legal and Policy branches. Early in the fiscal year, four multidisciplinary teams were set up based on grounds of discrimination. This specializing has enhanced the expertise of teams and ensured a multidisciplinary approach.

Other measures were put in place to overhaul the decision-making process including:

- a Case Support Committee to oversee and monitor performance as well as to guide the multidisciplinary teams. The Committee also ensures that the material being provided to the Commission is complete;
- technological changes to streamline decision-making by the Commissioners. Cases are now submitted in electronic format, which saves printing and makes it easier to hold Commission meetings;
- increasing the number of Commission meetings to process cases without delay;
- expediting cases through such methods as grouping of complaints.

These efforts led to a 99% increase in investigation reports submitted in 2003—850 compared to 428 in 2002—and ultimately in the number of final decisions made by the Commission.

The Commission is also responsible for investigating pay equity complaints. As with other types of complaints, the Commission felt that more timely handling of pay equity cases was essential. Pay equity complaints are complicated. But the Commission did not want complainants and respondents to wait years before dealing with legitimate workplace complaints that risked long-term harm to work relationships.

The measures the Commission took to improve handling of complaints at the intake and investigation levels also helped speed up processing of pay equity cases. The Commission has explored innovative ways to investigate pay equity complaints while ensuring they received in-depth analysis and timely service.

There were 35 active pay equity cases in 2003.[3] By the end of the year, decisions had been reached on 14 pay equity complaints, 11 of which had been under investigation for over two years. Investigation reports on an additional 10 cases—eight over two

3 The year began with 48 pay equity complaints of which 24 were individual complaints against one employer. During the year, 11 new cases were added and the 24 cases against one employer were stayed by court order because of bankruptcy proceedings.

years old—have been completed and are expected to reach the Commission for a decision by March 31, 2004. The 24 cases completed in 2003 represent 69% of active pay equity complaints in the Commission's caseload.

In addition, a key result for 2003 was the Commission's success at resolving, in significant numbers, the backlog of cases which had been launched by complainants years ago but put on hold while complainants chose other routes to settle their complaints.[4]

Legal Activities

In 2003, the Commission sought to focus its legal activities more effectively to prevent discrimination and protect human rights. This means ensuring legal resources are available to assist in all aspects of the Commission's work, whether related to the processing of complaints (from intake to Tribunal) or other initiatives such as special studies and policy work.

Litigation before the Tribunal and the courts is, and will always be, a vital component of the human rights landscape and the Commission's work. However, it can be costly and time-consuming. The Commission's legal budget is finite. Furthermore, the Commission, under the law, is not the representative of either the respondent or the complainant. It acts only to represent the public interest. Therefore, the Commission is working to ensure that its litigation activities are focused on matters that will have the greatest human rights impact. This means that the Commission must allocate its legal resources accordingly at the Tribunal stage.

In March 2003, the Commission and the Tribunal entered into a Memorandum of Understanding to discuss administrative matters.

During the transition of 2003, the Commission continued to play a key role in resolving complaints before the Tribunal. The Commission participated actively in all pre-hearing mediations. This work led to settlement of 64 complaints, saving costs and other resources that would have been incurred if these cases had gone to full hearings.

In 2003, the Commission also participated in 64 hearings, representing 242 hearing days or about 80% of the total hearing days held by the Tribunal. However, the Commission's role varied according to the type of case, recognizing that not every case is the same.

4 The Commission suspended investigation of 91 complaints (including the 24 pay equity complaints noted in footnote 3) against one employer and its related companies. The Superior Court of Ontario ordered a stay of all proceedings against the employer when the company sought bankruptcy protection in the spring of 2003. When the Court lifts the stay of proceedings, the Commission will resume investigation of the complaints.

Commission's Legal Activities in the Post-Referral Stage

	2002	2003
Complaints referred to Tribunal	70	158
Complaints settled post-referral	46	64*
Number of Tribunal hearing days in which Commission participated	n/a	242**

* Settlements include 24 complaints referred in 2002.
** This represents 80% of the total hearings days held by the Tribunal.

In addition to its work before the Tribunal, the Commission received 42 applications for judicial review of Commission decisions and was involved in several other matters before the Federal Court Trial Division and the Federal Court of Appeal. The Commission also intervened in three cases before the Supreme Court of Canada: *Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Morin) v. Québec (A.G.), Pritchard v. Ontario Human Rights Commission* and the same-sex marriage reference. Each of the three cases has implications for the adjudication or protection of human rights in Canada.

During the reporting year, there have been some legal and legislative developments which have an impact on the Commission.

The *Public Service Modernization Act*, which received Royal Assent in November 2003, provides for a new adjudication regime for the federal public service. Under the new legislation, grievances filed under this regime and appeals of staffing actions can include allegations of discrimination under the *Canadian Human Rights Act*. The Commission is given standing but what that will mean in practice still must be worked out. The Commission will be working with other federal bodies to see how best to administer the new legislation so that the rights of Canadians under the *Canadian Human Rights Act* continue to be protected.

The Supreme Court of Canada issued a ruling in *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324* which also has implications for the Commission. The Court ruled that arbitrators have the jurisdiction to adjudicate human rights complaints. It said that labour arbitrators are specialized tribunals with expertise in labour matters even though they may not have the special knowledge of human rights commissions. It went on to say that labour tribunals could adjudicate human rights matters even when there is no direct connection to the collective agreement.

Employment Equity

The Commission is responsible for monitoring and ensuring compliance with the *Employment Equity Act* by federal departments, agencies and Crown corporations, as well as federally regulated employers in the private sector.

The Act's purpose is to ensure that four designated groups—women, Aboriginal people, persons with disabilities and members of visible minorities—have equal access to jobs and are fairly represented in the workplace.

A parliamentary review of the Act in 2002 concluded that there was widespread support for the legislation, that it should be maintained and that the Commission should get more resources to accelerate the pace of audits.

However, in 2003, the government did not renew additional funding which had been granted in 2000. As a result, resources for the Employment Equity Compliance Program were reduced by one-third, and staff levels dropped to 21 from 30.

While the Commission's compliance program has proven successful, these budget cuts make it no longer viable to continue using current approaches, as it would take at least another 10 years before all employers can be audited. Although only half of all employers have been audited, they already represent 76% of the workforce (see table 5).

Remaining employers are made up of three groups:

- three organizations that were included in 2002 as a result of an Order in Council represent 10% of the workforce;
- 58 medium-size employers represent 10% of the workforce; and
- 170 small employers represent only 4% of employees.

Table 5 Distribution of Employers Under the EE Act as of December 31, 2003

Employer Status	# of Organizations	% of Workforce
AUDITS DONE AND UNDER WAY		
Employers in compliance	145	28
Employers currently under audit	133	48
Total: employers audited or under audit	**278**	**76**
REMAINING AUDITS		
Canadian Forces, CSIS, RCMP	3	10
Employers with more than 500 employees	58	10
Employers with 100 to 500 employees	170	4
Total: unaudited employers	**231**	**24**

Note: Data on audits remaining to be done is approximative, since the population of employers changes from year to year. Data on current audits includes some audits put on hold or cancelled.

To meet the challenge of fulfilling its mandate in the context of reduced resources while maximizing the program's impact for designated groups, the Commission will initiate audits of the first two groups from 2004 to 2006. In the case of the private sector employers, the Commission will apply the lessons learned from its pilot project for small employers (see "Simplifying the Audit Process" below) initiated in 2003, which provided valuable information in applying streamlined processes designed to avoid the need for follow-up audits. The Commission is hopeful that these processes will prove successful for the great majority of these employers. This strategy will bring the number of employees covered by audits to a full 96%.

As for the large group of small employers who represent only 4% of the workforce, the Commission intends to conduct status reviews of their activities based on submitted documentation, and provide them with a statement indicating those areas where it appears additional work is required. If an employer is close to compliance, the review can be converted into a compliance review. Others may later be the subject of full compliance reviews, as resources allow.

In this way, the Commission will be in a position to more fully monitor the progress of employers who have been found in compliance, and launch implementation audits

of those who have failed to make reasonable progress in implementing their employment equity plans. This function is particularly critical in view of early results which indicate that although audited employers are making progress in increasing representation of designated groups, they are only reaching between 22% and 29% of the goals they have set in their employment equity plans.

The Commission is confident that the streamlined approaches outlined above will enable it to compensate for the lack of auditing resources, while allowing it to closely follow the progress of employers in order to ensure that they are meeting their objectives in increasing representation for designated groups in the workforce. That is the true measure of the program's success.

Delivering Results to Canadians

As part of the modernization of its management practices, the Commission developed in 2003 a logic model to assess the effectiveness of its Employment Equity Compliance Program.

The purpose of the *Employment Equity Act* is to remove barriers to the employment of the four designated groups, and to ensure that they are fairly represented in the workforce of federally regulated employers. As a result, the key indicator of the Act's success, and of the effectiveness of the Commission's program in ensuring compliance with the Act, is whether or not the representation of these groups is increasing.

Since the Act's inception in 1986, their representation has indeed increased, and some of this increase can be directly attributed to the Commission's audit program. The evidence for this is twofold:

- employers audited by the Commission decrease the gaps of under-representation in the years following the audit; and
- representation of the four designated groups is generally better in the workforce of employers who have been audited than of employers who have not.

These results indicate that the Act is generally effective, and that the Commission's work to ensure compliance with the Act delivers concrete results year after year.

Progress of Audits

In 2003, 278 of the 509 employers subject to the Act (or 55%) had been or were being audited, representing 717,575 employees or 76% of the workforce covered by the Act. This is a slight increase over 2002 figures.

Figure 7 Percentage of employees under the Act covered by the Commission's audits

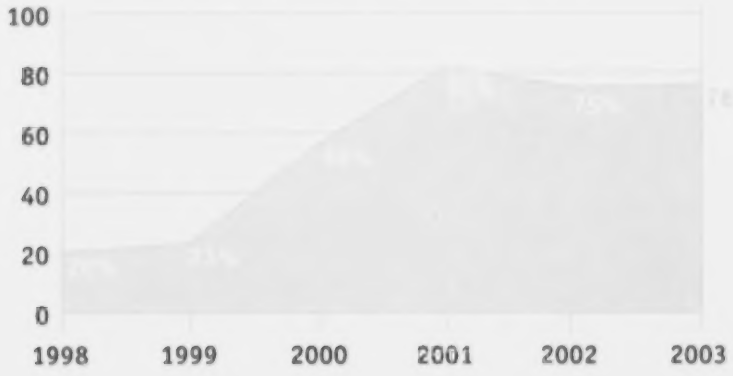
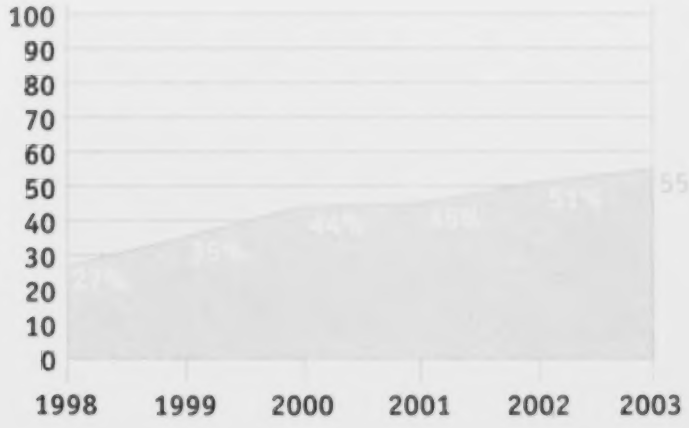


Figure 8 Percentage of employers under the Act covered by the Commission's audits



There was limited progress in auditing employers in 2003, reflecting the resources available. The dip in the percentage of employees covered by audits between 2001 and 2002 is due to many new employers coming under the Act in 2002. In 2003, the Commission launched 25 new audits, down from 38 in 2002.

Table 6 Audits Started and Completed 1998–2003

	2003		Cumulative 1998–2003	
	Started	Completed	Started	Completed
Initial audits	25	51	278	231
Follow-up to initial audits	22	14	166	135
Follow-up to directions	2	9	21	19
Cancelled	0	5	0	32
Total audits	**49**	**79**	**465**	**417**

As a result of audits, the Commission found 40 employers in compliance in 2003, compared to 32 the year before. This record number of employers found in compliance is due in part to a streamlined process introduced in 2003 to audit smaller employers, particularly 17 small government departments.

Since 1998, the Commission has found a total of 145 employers in compliance with the Act.

Table 7 Employers in Compliance

STATUS	2003	Cumulative 1998–2003
Employers with full representation, in compliance	0	2
Employers with under-representation, in compliance at the initial audit (without having to sign undertakings)	20	30
Employers with under-representation, in compliance at the follow-up audit (after signing undertakings)	20	113
Total employers in compliance	**40**	**145**
Employers who were issued a direction by the Commission	0	23
Tribunals (requested by the Commission or by employers)	0	8

In 2003, for the first time, the Commission did not have to issue any direction to employers to comply, nor to refer any employer to the Employment Equity Review Tribunal. This is a positive outcome, reflecting in part the emphasis which the Commission has put on helping employers to better understand their obligations by providing additional tools and more thorough explanations on audit standards and expectations. There is also mounting evidence that having a significant pool of large employers already in compliance may act as a catalyst for others to follow suit.

Simplifying the Audit Process

Most of the employers still to be audited are relatively small. To speed up audits of private sector employers with less than 300 employees, the Commission launched a streamlined and more supportive approach to auditing in 2003.

The Commission issued an information kit for employers and pilot-tested it in audits of 25 of these small employers. Commission staff worked with these employers with the aim of reaching compliance during the initial audit. It is expected most will comply in 2004 with audits lasting just over one year. That is considerably less than the normal three-year audits where employers have to sign undertakings requiring a follow-up audit.

> *"In my experience, the audit process [of the Commission] has been the most powerful tool—I might even say the only effective tool—to promote EE that I have seen so far in my career."*
>
> —A member of the Toronto Employment Equity Practitioners Association

In 2003, the Commission audited 17 small federal departments and agencies that have fewer than 100 employees but are subject to the Act. Staff used a simplified set of requirements which proved effective, and 13 employers have now been found in compliance following audits lasting four to 11 months.

It is expected that the results of these two exercises will provide useful information in determining how the Commission can best streamline its approaches in order to ensure that its practices continue to be targeted where they can have the most beneficial impact for designated groups in the workforce.

From Intentions to Results: Monitoring Progress

Once employers are in compliance, the Commission begins monitoring to see whether they are meeting the short-term hiring and promotion goals they established in their employment equity plans. If they fail to make reasonable progress, the Commission

may audit these employers again. These new audits—or "implementation audits"—focus on whether they have implemented their employment equity plans.

To date, the Commission has completed monitoring of the three-year short-term goals for 26 employers in the federally regulated private sector, three departments and one separate employer. The results are mixed. No employers have met all their goals. However, they have implemented 27% of the goals for women, 29% for Aboriginal people, 22% for persons with disabilities and 24% for members of visible minorities.

Involving Stakeholders

The review of the *Employment Equity Act* and the evaluation of the Commission's audit program in 2002 pointed to the need for closer cooperation between key stakeholders in implementing the legislation. Therefore, in 2003, the Commission:

- signed a new Memorandum of Understanding with Human Resources Development Canada clarifying the respective roles of both institutions and providing for closer cooperation; and
- established a Protocol with the Privy Council under which the Commission will inform the Clerk of the Privy Council twice a year and by department about the progress, successes and pitfalls of employment equity in the public service.

As well, the Commission is drafting a Memorandum of Understanding (MOU) with the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission, which represent the employer in the public service. The MOU will provide for better exchange of information and ongoing consultations.

Progress of Designated Groups

This past year, 419 employers in banking, communications, transportation and the "other" sector filed data on their combined workforces of about 630,000 employees as of December 31, 2002. The "other" sector includes a variety of employers such as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums. Although there were 25,000 fewer hires in the private sector in 2002 than the previous year, there were still close to 84,000 opportunities to hire designated group members.

In addition, the Treasury Board Secretariat reported on employment equity in 71 federal departments and agencies, with a combined workforce of about 163,000 employees, as of March 31, 2003. Over 16,400 job openings were filled, about 1,000 fewer than the previous year, and over 5,200 of these hires were for permanent jobs.

The following discussion compares workforce data in both the private and public sectors with the 1996 Census availability for women, visible minorities and Aboriginal people while the availability estimates for persons with disabilities are from the 1991 Health and Activity Limitation Survey (HALS). Employment equity data from the 2001 Census and 2001 Participation and Activity Limitation Survey will not become available until later in 2004. The accompanying graphs compare the progress of the four designated groups for the five-year period from 1997, when the current *Employment Equity Act* came into effect, to 2002. In the case of women, the graph looks at progress achieved in management ranks.

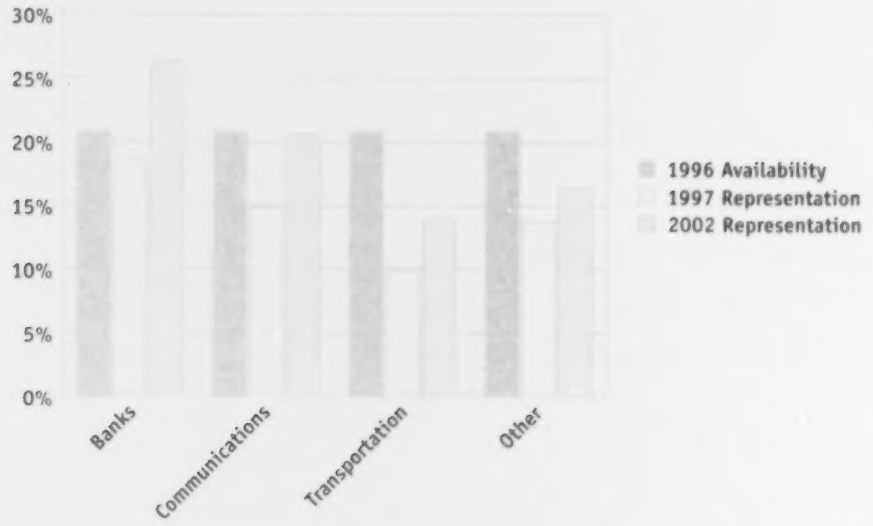
The availability estimates which the Treasury Board Secretariat has prepared for all designated groups include only Canadian citizens, since the *Public Service Employment Act* gives an absolute preference to Canadian citizens in hirings into the public service. This has the impact of reducing the overall availability of visible minorities from 10.3%, to 8.7%.

Women

In the private sector: Women's overall representation was 44.4% in 2002, in line with their 46.4% availability and virtually unchanged since 1997. There has been a notable increase, however, in their share of senior management positions, from 14.8% in 1997 to 20.0% in 2002, close to their 1996 Census availability of 20.8%.

Women's representation was highest in the banking sector at 71.1%. In this sector, women hold 84.7% of the clerical jobs, but now occupy over 50% of professional and managerial positions as well. In the banking sector, women's share of senior management jobs rose from 18.6% in 1997 to 26.4% in 2002.

Figure 9 Women in Senior Management Federally Regulated Private Sector



Women's representation was lowest in the transportation sector where they held 25.4% of all jobs in 2002, somewhat higher than their 23.3% share in 1997. Women now hold 26.1% of all managerial and professional jobs in this sector. However, over 30% of the jobs in this sector are in the semi-skilled manual workers occupational group which includes various kinds of drivers. Only 11.7% of these jobs are held by women, close to half of whom work in part-time school bus driver positions.

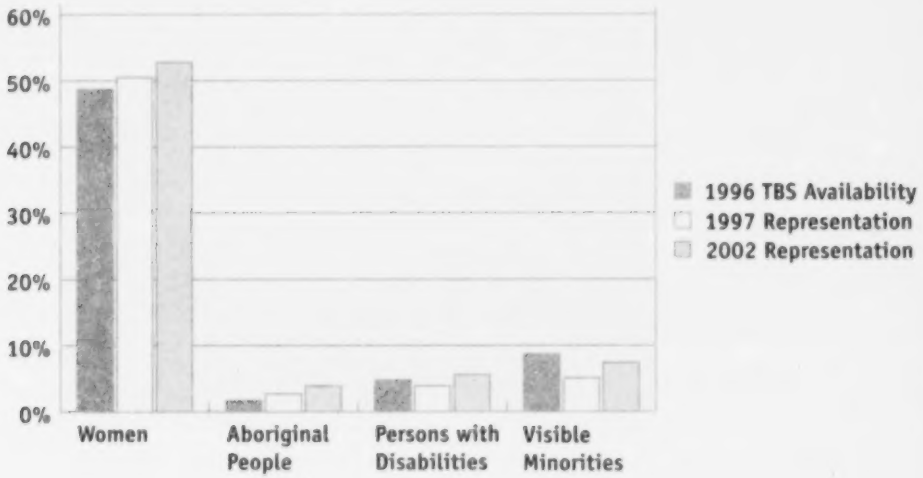
The proportion of women in part-time and temporary jobs decreased from 25.0% in 2001 to 23.3% in 2002. Only 9.8% of men held part-time or temporary jobs. Although this pattern also holds true for visible minority women and women with disabilities, it is most noticeable for Aboriginal women, 24.6% of whom work on a part-time or temporary basis. The concentration in part-time and temporary employment and in lower paying clerical and sales and service positions helps in part to explain why, on average, women receive only 81% of the salary received by men.

In the public sector: Women's representation in the federal public sector was 52.8% as of March 31, 2003, somewhat higher than the Census benchmark of 46.4%. They received 55.9% of all hires, in line with their share the previous year.

Women's share of positions in the executive group rose from 25% in 1997 to 34% in March 2003. Women received 43.9% of all hires into this group, a notable increase from the 28.6% they received in 1997. In the scientific and professional category, women's representation also rose from 32.2% in 1997 to 40.3% in 2002.

Nevertheless, there is room for further progress. Women occupy 59.3% of all term positions, and are concentrated in administrative support positions compared to men. These factors contribute to the fact that 59% of women earn less than $50,000 compared to 36.8% of men in the public service.

Figure 10 Designated Groups Federal Public Service



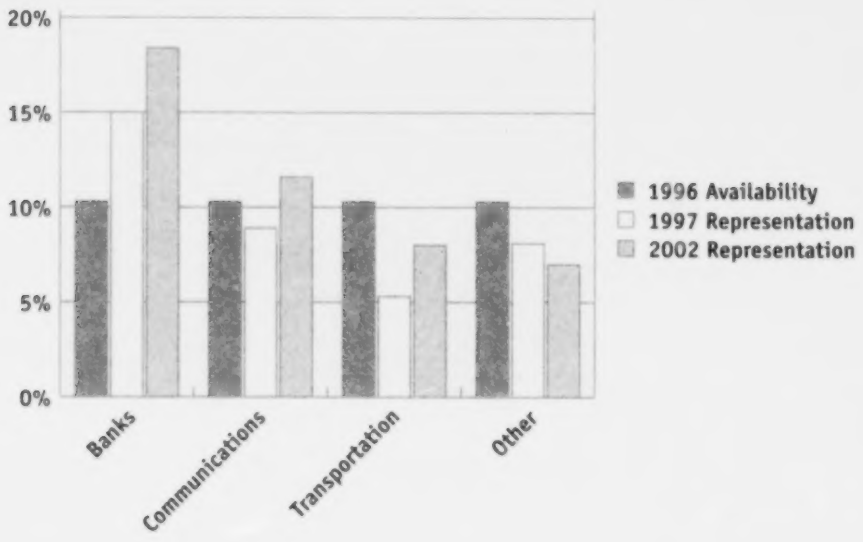
Members of Visible Minority Groups

In the private sector: The representation of visible minorities increased from 9.7% in 1997 to 12.2% in 2002. For the past eight years, visible minorities have received shares of hires that exceed the 1996 Census benchmark of 10.3%; in 2002, they received 12.8% of all hires.

The representation of visible minorities was highest in the banking sector where it increased from 15.0% in 1997 to 18.4% in 2002 due to consistently high shares of hires. In addition, visible minorities now hold 6.2% of all positions in senior management, up from 4.3% in 1997, and 22.0% of all professional occupations, compared to 18.3% in 1997.

Visible minorities also registered increases in the communications sector, from 8.9% in 1997 to 11.6% in 2002, and in the transportation sector, from 5.3% in 1997 to 8.0% in 2002. In contrast, the representation of visible minorities in the "other" sector fell to 7.0% in 2002 from 8.1% in 1997.

Figure 11 Visible Minorities Federally Regulated Private Sector



In the public sector: Visible minorities increased their representation to 7.4% as of March 31, 2003, from 5.1% in 1997. However, this is still lower than the 1996 availability set by Treasury Board at 8.7% for the public service. Their share of permanent hires also fell somewhat from 12.3% in 2001 to 11.2% in 2002.

In endorsing the *Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service* action plan, the government committed itself to a recruitment target for visible minorities of 1 in 5 by the end of fiscal year 2002-2003. In fact, the share of hires received by visible minorities in 2002-2003 was 9.5%, less than half the target. The action plan also set a target of 1 in 5 entries into the executive category to be reached by the end of fiscal year 2004-2005. As of March 31, 2003, visible minorities held only 4.2% of all executive positions. Out of the total of 82 hires into this category, they received only 7, or 8.5%.

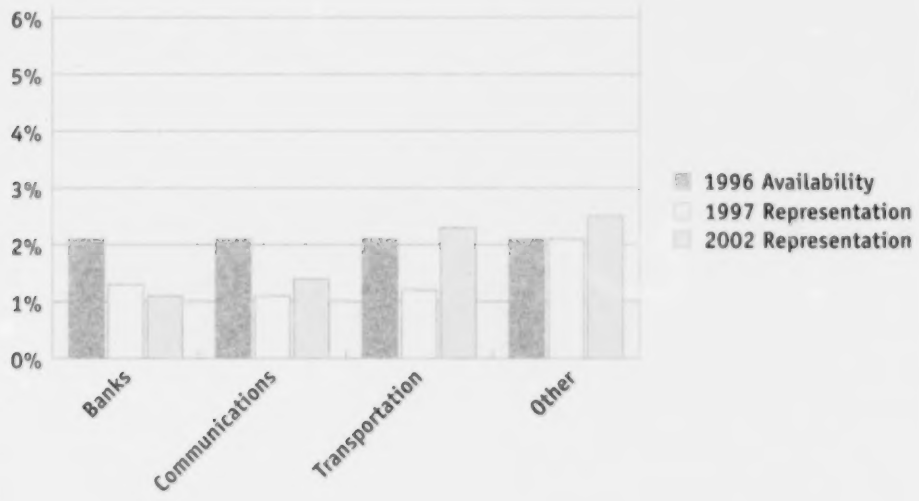
Aboriginal People

In the private sector: In 2002, Aboriginal people held 1.7% of all jobs in the federally regulated private sector, an increase compared to 1.3% in 1997, but still lower than the 1996 Census benchmark of 2.1%. Their share of hires in 2002 was 1.9%, an increase from the previous year. In 2002, their termination rates were higher than average, indicating that a lower retention rate may explain why more progress is not being made.

The representation of Aboriginal people was highest in the "other" sector, which includes some mining, fish marketing and grain operations located in northern

and western regions and which employ a large number of Aboriginal people. In 2002, the representation of Aboriginal people in this sector was 2.5%, up from the 2.1% achieved in 1997. Progress is due to the fact that their share of hires for the last four years has been higher than availability. In 2002, this was the only sector where the termination rate of Aboriginal people was lower than average.

Figure 12 Aboriginal People
Federally Regulated Private Sector



The lowest representation of Aboriginal people was in the banking sector where their share of jobs fell from 1.3% in 1997 to 1.1% in 2002. This decrease is due to the fact that Aboriginal people received only 0.9% of all hires, less than half the 2.1% Census benchmark.

In the public sector: In contrast with the private sector, the representation of Aboriginal people in the public sector rose from 2.7% in 1997 to 3.9% as of March 31, 2003. This past year, they received 4.5% of all hires overall, and 5.4% of all hires into permanent positions.

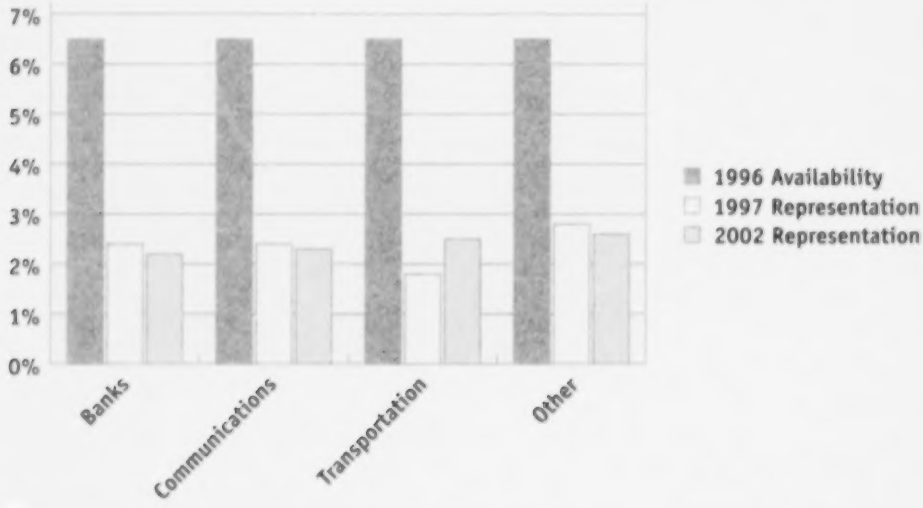
Among the 42 federal departments and agencies with 200 or more employees, the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) employs 18% of all Aboriginal employees in the federal public service. However, even with DIAND removed, the representation of Aboriginal people in the public service is 3.3%, substantially higher than the 2.1% Census benchmark.

Overall, Aboriginal people received a share of hires substantially higher than the Census benchmark of 2.1% in all occupational categories. In the executive category, they received 8, or 9.8% of all hires, bringing their representation to 2.7%.

In the private sector: Since the first *Employment Equity Act* was put in place, of the four designated groups, persons with disabilities have benefitted least. Their representation in 2002 remained at 2.3%, virtually unchanged since 1997. In 2002, they received only 1.0% of all hires, substantially lower than the 6.5% benchmark. Since 1997, their representation has fallen in all sectors except transportation, where it rose from 1.8% to 2.5%.

Once again, persons with disabilities had their lowest representation in the banking sector where they held only 2.2% of jobs in 2002. Their share of hires in the banks was only 0.8%. The six largest banks, with total hires of over 19,000, hired only 164 persons with disabilities.

Figure 13 Persons with Disabilities Federally Regulated Private Sector



In the public sector: In contrast with the private sector, the representation of persons with disabilities in the public sector has increased annually from 3.9% in 1997 to 5.6% in 2002. This is higher than the Treasury Board benchmark of 4.8%, but still somewhat short of the 6.5% availability in the Canadian workforce based on the 1991 HALS.

The increase in the number of persons with disabilities in the federal public service appears to be mainly due to increased self-identification rather than to hires, since they received only 3.1% of all hires in 2002. No persons with disabilities were hired in the executive category, and the share of hires in all other occupational categories was substantially lower than either the Treasury Board benchmark of 4.8% or the 6.5% representation in the Canadian workforce.

Summary

Since 1997, women have made gains in management and professional occupations in both private and public sectors, but are still under-represented in non-traditional jobs in the transportation and other sectors. Visible minorities have registered increases in the private sector. In the public sector, they are now receiving an increased share of hires, but the 2001 Census data will introduce a higher standard, and significant efforts will be required for this group to achieve full representation. Aboriginal people registered increases in all sectors except banking. People with disabilities increased their representation in the public sector. In the private sector, in spite of ample hiring opportunities, people with disabilities received far fewer hires than expected based on their availability, and as a result remained severely under-represented.

The Employment Equity Act requires employers to set hiring and promotion goals to remedy under-representation. Once the 2001 Census employment equity data become available, employers will have to revise their goals to take the higher benchmarks into account. The Commission will be monitoring whether they meet their goals. Where they do not, the Commission may initiate audits to examine whether they have implemented their employment equity plans, and may take additional enforcement action as required.

Challenges Ahead in Employment Equity

In 2004, with fewer resources available, the Commission will overhaul its employment equity work plans and approaches. The aim is to balance the need to audit employers which have not yet been audited, with the need to monitor and conduct implementation audits of those employers who have set hiring and promotion objectives in their employment equity plans.

Promoting Human Rights

Promoting human rights in Canada and helping other countries build their own capacity to further these rights are important initiatives of the Commission.

Promotion and Prevention

The Commission is responsible for developing and conducting information programs to foster public understanding of the *Canadian Human Rights Act*, the *Employment Equity Act*, and the role and activities of the Commission.

Along with its normal information role, the Commission views this function as an important component in the drive to prevent discrimination. As mentioned earlier, preventing discrimination leads to better workplaces and it can reduce the increasing flow of complaints.

In the fall of 2003, the Commission assigned additional resources to the task of expanding its discrimination prevention function, and this work is described in the *Looking Ahead* section of this report.

Among other things, turning the spotlight on prevention will require good information tools to be readily available to employers and their employees.

As part of its promotional activities in 2003, the Commission:

- published pamphlets on mediation and conciliation as well as a newsletter to promote alternative dispute resolution;
- published the first *Employment Equity Year-End Report* and a pilot information kit for employers to help them prepare for employment equity audits;
- released public consultation papers on the human rights situation of women prisoners and policy statements on Aboriginal people and employment;
- made submissions to the government, Parliament and the courts on same-sex marriage, inclusion of all Aboriginal people under the *Canadian Human Rights Act*, pay equity and measures to ensure that human rights standards are preserved in the government's new *Human Resources Modernization Act*; and
- developed a new website.

The Internet is used by more and more Canadians, and the Commission has undertaken to redesign and rebuild its website, and use it as the Commission's main communications tool to promote its services to the public. The new website will be launched by the end of the 2003-2004 fiscal year. It is designed to be user-friendly and adapted to the visually- and mobility-impaired. The new website look has already been used in the Commission's most recent publications.

SERVING CANADIANS

Telephone inquiries	25,646
E-mail inquiries	5,024
Publications distributed	95,467
Website visitors	198,374

Along with other changes to the Commission's processes in 2003, a greater emphasis was put on outreach and raising awareness as a means to reduce the number of complaints received and the incidents of discriminatory activity. By giving clients the tools to combat discrimination where it arises, and to change practices and policies that may lead to conflict, the Commission intends to be a force for preventing discrimination. Another area of interest was race, and the Commission participated in numerous conferences and roundtables on racial profiling and hate.

A total of 197 outreach or awareness-raising activities were undertaken by various branches of the Commission in 2003. One focus of attention was the responsibilities of employers, employees and unions in respect of the duty to accommodate under the *Canadian Human Rights Act* and the *Employment Equity Act*. Workshops were given especially to employer groups, focusing on managers and supervisors and their responsibilities and rights under the law. Employment Systems Review is always a focus of attention for Employment Equity and its stakeholders. The Regional Offices implement a great variety of outreach activities, including working with local employee groups, employers, students and the general public.

International

The creation of the Canadian Human Rights Commission in 1978 followed on the heels of Canada's ratification of the *International Bill of Rights*. Since that time, the CHRC has played an important role in ensuring Canada implements its international human rights obligations domestically. From the start, the Commission has also been engaged at the international level—providing input when international human

rights standards are defined, assisting in the establishment of national human rights institutions in developing countries, forming international human rights networks to share best practices. In fact, the Canadian Human Rights Commission can take much of the credit for initially putting the issue of human rights commissions on the UN agenda, working for the adoption by the UN in 1991 of the *Paris Principles*, international standards on the independence and impartiality of national human rights institutions.

The Commission continues to play an important international role through its modest international program.

The Commission's international program delivers on the government's priority of promoting democracy and equality of opportunity through Canada's international work. The Commission has unique expertise in building human rights commissions that no other federal institution can provide. The strength of the Commission's international program was recently recognized in the Johns Hopkins University's *2003 Human Rights Quarterly* as playing a "leading role in the creation and strengthening" of national human rights institutions.

This past year, the Commission continued to support Canada's foreign policy and development aid objectives by helping other countries strengthen their national human rights institutions. In doing this, the Commission worked in partnership with departments such as the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Department of Foreign Affairs and International Trade. The Commission worked on CIDA-funded projects with human rights commissions in India, Indonesia and Nepal to build their capacity in the areas of human rights education, the rights of persons with disabilities, complaints investigation and processing, and case management.

In 2003, the Commission hosted interns from Indonesia and the Republic of Korea and over 15 visiting delegations seeking more information on the Canadian human rights framework and the Commission's experience.

As well, the Commission continued its leadership role in developing a network to strengthen national human rights institutions and respect for human rights in the Americas. This was in line with Canada's commitment at the 2001 Summit of the Americas. The network, with over 20 participating institutions, held its Second General Assembly in 2003, followed by workshops on the role of national institutions in promoting and protecting the rights of persons with disabilities, and on human rights and security.

Throughout the year, the Commission continued to play a key role in organizations where international human rights standards and policies were developed. Among

these are the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the United Nations Commission on Human Rights.

The Commission contributed to Canada's reports on compliance with international human rights law, including international treaties on discrimination against women and discrimination in employment and occupation.

The Commission met with United Nations Special Rapporteurs and contributed policy documents to the UN on issues such as the independence of national institutions, the participation of these institutions in United Nations human rights meetings and the rights of persons with disabilities.

Modern Management

In February 2003, the Commission began implementing the government-wide Modern Comptrollership Initiative. The purpose of this initiative is to strengthen management practices and integrate financial information with other performance information. This should lead to more informed decisions, public policies and service delivery. Its successful implementation will help the Commission manage its resources more effectively and better account to Parliament and to Canadians for the use of these resources.

Implementation of the Commission's modern management initiative consists of three phases:

- training staff on principles and techniques to build understanding of the modern management initiative;
- assessing the state of current management practices with respect to the seven modern management pillars (values and ethics, risk management, integrated performance information, stewardship, leadership, human resources and accountability) against a common standard; and
- developing and implementing an action plan to address the gaps identified in the capacity assessment.

The first two phases have now been completed. The capacity assessment was conducted at the Commission through a series of interviews and workshops with senior and middle managers. The firm which conducted the assessment noted:

> *"The results of the management capacity assessment are very favourable and reflect senior management's ongoing commitment to organizational renewal aimed at improving management practices, creating a culture of continuous improvement and achieving better results."*
>
> —Deloitte & Touche

The full capacity assessment is available on the Commission's website at **www.chrc-ccdp.ca**.

The Commission is now developing an action plan to address the gaps identified in the report as well as additional matters outlined in the government's new Management Accountability Framework. Following are some highlights of progress to date:

Stewardship

The Commission has put in place robust systems and processes to monitor financial management and to ensure that funding is directed to evolving business plan priorities as required throughout the year. This includes monthly oversight by the Executive Committee of the Commission's financial situation.

Sole source contracts over $15,000 and key contracting issues are reviewed weekly by an executive level Contracts Review Committee. Hospitality has been minimized and is within guidelines. Hospitality and travel expenses of the Chief Commissioner and the Secretary General will soon be available on the Commission's website. The Commission continues its efforts to reduce travel expenses on a case-by-case basis and more broadly through the relocation of three mediator positions to regional offices. It also develops and updates its internal audit, evaluation and risk management plan on an annual basis. It has completed an evaluation study of its Employment Equity Audit Program. The Management Summary and the Management Response and Action Plan with respect to this evaluation will be made available on our website by April 1, 2004.

The Commission is currently undertaking an evaluation framework of its Human Rights Complaints Program and a financial audit of Legal Services which are planned to be completed by March 31, 2004.

Accountability

The Commission has strengthened its approach to and criteria for executive performance agreements. And it has ensured that accountability cascades through the performance agreements at lower levels.

People

A number of foundation stones have been put in place for sound human resources management and a healthy workplace. The Commission provided alternative employment opportunities to indeterminate employees affected by the non-renewal of Employment Equity resources. The turnover rate of under 6% falls well within organizational norms for high performing organizations. The Commission continues to support the government priorities by implementing new human resources policies and programs directly linked to the business plan. And working within the existing budget, the Commission will help employees develop and complete learning plans so they will achieve peak performance.

Citizen-Focused Service

A new human rights business model has been described earlier in the report. The primary motivation in moving in this direction was to provide timely and high quality service to Canadians.

Performance Measurement

The Commission has embarked on a program to identify, in a more disciplined way, the outcomes it seeks to achieve and the measures that will show progress toward those outcomes. The program began with a Results-Based Accountability Framework for the Employment Equity Program. The measures can be found in the *Employment Equity* chapter under *Delivering Results to Canadians*. A similar approach is under way for the Human Rights Complaints Program and for the Commission as a whole. High performance and citizen-focused service depend on the Commission creating a "steady-state" capacity where the number of new signed complaints balances the number of cases closed in any given year. As noted elsewhere in the report, the Commission is on target to meet this objective.

Looking Ahead

Results from the Commission's recent innovations are very encouraging. But there is much to do.

So far, the reform process has been internal. The Commission has acted to improve service in areas under its control.

But there are broader needs that must still be met. Some of these were raised in recent reports on the Commission.[5] A number of these reports call for legislative and regulatory changes beyond the Commission's existing powers.

In the Commission's view, these changes need not be major. The *Canadian Human Rights Act* and related legislation have been effective in guiding the human rights system. The Act is very comprehensive, substantial and continues to be innovative. However, over the last 25 years, all of its provisions and possibilities have not been given full expression and voice. The Commission's renewal process focuses on the premise that Parliament intended the Act to be comprehensively applied. Yet there are aspects of the Act that can be updated to further its original intent.

With that in mind, the Commission is proposing its perspective on the adjustments needed to make the human rights system even more effective in the 21st century. These are outlined in the following section.

A New Human Rights Landscape

Over the past year, the Canadian Human Rights Commission has been engaged in a process of reform—overhauling the complaints system, working hard to reduce the backlog of cases and putting in place a new system to address broad human rights issues. Many of these changes were described earlier in this report.

It is important to step back and look at the principles and values guiding the new approach to human rights management at the Commission. A recent public study determined that Canadians are deeply committed to human rights and equality. It also found that any reform of social policy had to be based on these values.[6]

5 Among these reports are the Auditor General Report in 1998, the 2000 Canadian Human Rights Act Review Panel and reports of House of Commons and Senate Standing Committees on Human Rights, Status of Persons with Disabilities and Public Accounts.

6 "The resolution of conflicts in the rebuilding of social policy–what is desirable versus what is affordable and manageable–must be based on values.", Citizens' Dialogue on Canada's Future: A 21st Century Social Contract", April 2003, page 6.

Five Guiding Principles for Change

Throughout its reform process, the Commission has been guided by the following five principles. The Commission's aim is a human rights system that:

- serves the public interest;
- transforms behaviour;
- is comprehensive;
- is preventive and forward-looking; and
- is independent, impartial and ensures good governance.

The Commission has begun a change process that will take more time and involve parliamentarians, non-governmental stakeholders and other actors in the federal human rights system, before it is fully defined and implemented.

Three important points to note:

- while some of these five principles can be met within the current legislation, others will require changes to the *Canadian Human Rights Act*. Some preliminary thinking on possible amendments to the Act is offered below for consideration;
- all principles can be met in part through the Commission's own processes, but they cannot be met fully unless other parts of the federal human rights system—namely the Canadian Human Rights Tribunal and federally regulated employers and service providers—also change; and
- the Commission's new directions for human rights aim at meeting many of the same objectives of the 2000 report of the Federal Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision*, albeit through different means.

Principle One: Serving the Public Interest

Human rights commissions serve a number of purposes.

They are there to redress discrimination against individuals but also to correct persistent patterns of inequality, prevent discrimination before it occurs, inform the public about equality and identify emerging human rights issues.

The "Catch-22" for human rights commissions is that the task of dealing with the crushing weight of individual human rights complaints means that many of these other broader purposes are not fully met. Most of the Commission's resources are consumed in the processing of individual complaints. As a result, the other tools at the Commission's disposal which can help transform societal behaviour—such as information, promotion, research on emerging trends and other preventive measures—receive less focus.

Choosing the Right Tool for Each Case

Due to resource constraints and judicial decisions, the Commission has, over the years, moved away from its preventive roots. Instead, it has focused almost solely on investigation and litigation to resolve human rights disputes.

Adjudication remains important for many key human rights issues, but many other human rights disputes do not always require this adversarial framework. As the Law Commission of Canada writes, the "adjudicative process is two-sided, adversarial and backward-looking. It works to produce winners and losers."[7] But frequently the issues that divide parties are not two-sided; they are complex. Some cases require broad systemic remedies that are not achievable at Tribunal, such as policy changes affecting an entire sector rather than just one individual respondent. Sometimes the relationship between parties is ongoing and an adversarial process might cause more acrimony and damage to the relationship.

With this in mind, the Commission has begun to implement a system which helps to restore the balance and flexibility in the tools at its disposal.

Some human rights issues will be better suited to voluntary compliance instruments, such as information, alternative dispute resolution or special reports. Others will be best addressed through enforcement instruments such as formal investigation and full Canadian Human Rights Tribunal hearings.

The aim is to allow the best solution for the specific issue at hand.

The Commission is developing a tailored approach including:

- alternatives to the formal complaints route, such as special reports to Parliament or public inquiries; and

7 "From Restorative Justice to Transformative Justice," Law Commission of Canada, 1999, Preface.

- within the complaints stream, a system of triage to ensure appropriate resources and approaches are taken to the cases which will have the greatest human rights impact.

Alternatives to Complaints: Options for Change

The Commission is developing a range of non-complaint tools to address systemic human rights issues. These range from the more "inquisitorial" approaches such as public inquiries or special reports to Parliament, to more "consultative" approaches such as policy studies. Many of these instruments are already available to the Commission under its promotion mandate in the *Canadian Human Rights Act*.

In 2000, the Federal Review Panel proposed that the *Canadian Human Rights Act* and the *Employment Equity Act* be amended to allow for systemic complaints—in effect, complaints affecting groups of Canadians or involving human rights issues of broad public interest. The Commission's triage of cases and use of non-complaint tools for systemic issues meet the underlying aim of the Panel's recommendations, but through more effective means. Although the Panel recommended that an inquiry power be explicitly added to the *Canadian Human Rights Act*, the Commission interprets its Act as already giving it the power to undertake policy inquiries.

However, to strengthen its ability to use non-complaint tools, the Commission is proposing a number of legislative or regulatory changes, including:

- enhanced powers to gather evidence in systemic inquiries;
- a requirement that the government respond within a specified period to special reports;
- confirmation that the Commission can review parliamentary bills for consistency with the *Canadian Human Rights Act*;
- granting of a general human rights audit power to allow a constructive, non-adversarial process under the *Canadian Human Rights Act* similar to that in place under the *Employment Equity Act*; and
- a more sound statutory basis for the Commission's information, research and policy tools.

A Tailored Approach to Cases: Triage

"Resolving discrimination . . . on a case-by-case basis puts human rights commissions in the position of stamping out brush fires when the urgency is in the incendiary potential of the whole forest."[8]

As a public body, the Commission has an obligation to deliver solid public administration from both a resource utilization perspective and a justice perspective. Therefore, it requires a solid public administration and a complaint process which is timely and efficient. After analyzing its role, the Commission has concluded that the public interest requires that human rights bodies be able to put the greatest resources into those cases which will have the greatest human rights impact.

The Commission has identified 10 factors to allow it to do this:

- whether the complaint raises broad-based policy or systemic issues;
- whether the complaint addresses a pressing public policy concern as identified by the Commission;
- whether the complaint raises a new point of law, will settle one that remains in doubt or change legislation, policies or programs;
- whether the complaint will significantly advance the purpose of the Act;
- the degree of factual, technical or legal complexity the case entails;
- the impact on the parties;
- the potential remedy;
- whether credibility is a key issue;
- whether the evidence on the record is sufficient; and
- the similarity of facts, issues or grounds with other complaints.

These factors enable Commission staff to identify the most appropriate approach to deal with a particular case.

8 Abella Report.

A Tailored Approach to Cases: Proposed Legislative Change

The Commission interprets its Act to allow it discretion, consistent with standards of procedural fairness, to triage—or sort—cases. Some legislative or regulatory amendments to introduce further procedural flexibility include:

- legislative amendments to allow the Commission to refuse to deal with a complaint where it does not advance the purpose of the Act;
- legislative or regulatory changes to confirm more flexible investigation procedures, power to enter premises and compel witnesses; and
- enforceable time limits for various stages of case management.

Again, these are not exhaustive proposals and will be further developed through discussions with stakeholders.

The Canadian Human Rights Tribunal: Possibilities for Reform and the Problem with Direct Access

It has been recognized that the Commission's compliance and education functions had been given short shrift over the years. The Review Panel proposed a system of direct access, where the Commission's complaints-handling function would be transferred to the Tribunal, leaving the Commission free to undertake information and policy work.

The Commission sees difficulties with the direct access model. In many instances, the more litigious approach at Tribunal can drive parties farther apart, rather than bringing them to a solution. The time it takes to bring a complaint from initial filing to final decision at Tribunal can be both lengthy and costly—a fact which raises both efficiency and justice concerns. The remedies needed to address systemic issues cannot always be easily arrived at through the Tribunal process. In other words, although there will always be a need for the Tribunal in a human rights system, not all human rights complaints can be best resolved through the Tribunal. Many types of complaints are better resolved earlier and through other means.

Even under the current system, there are elements of the Tribunal process that, in the Commission's view, need reform in order to better serve the public interest. The Tribunal process has become increasingly formal, cumbersome and costly through the years. As a result, many cases which are relatively straightforward become protracted over several days or weeks, frequently over a period of months. It is important that the Tribunal consider more effective and efficient means of conducting its inquiries as is contemplated by the legislation.

This raises justice concerns as well as efficiency concerns. The more complex the procedures, the higher the cost to the parties and to the taxpayer. For instance, a complaint which is resolved through alternative dispute resolution at the Commission costs roughly $4,000. A case which proceeds all the way to the Tribunal likely costs close to $100,000, including costs to the Commission, to the Tribunal and to the parties involved. In terms of delivering timely and fair justice, and in terms of ensuring an affordable and therefore sustainable system, the Tribunal is not always the best approach to resolving human rights complaints.

Parliament may wish to consider amendments to the legislation to make the Tribunal more accessible. These could include allowing for greater use of non-adversarial procedures already in place in other administrative tribunals, such as case streaming, expedited procedures and use of technology. Parliament might also consider taking up some form of the proposal made by the Federal Review Panel that legal assistance or duty counsel be made available at Tribunal. The Canadian Human Rights Commission has concluded an administrative Memorandum of Understanding with the Tribunal to discuss possible improvements to procedures in both bodies.

Principle Two: Transforming Behaviour

Putting the "Human" Back into Human Rights

Discrimination is something that is lived and felt by Canadians in their daily lives. A person with a disability has to ask a stranger for help with a bank machine if the machine is too high to reach from a wheelchair. A woman is sexually harassed by her manager at work. An Aboriginal person is denied a job because of his race. A visible minority member is singled out for differential treatment.

A human rights system needs to be able to answer two simple questions to be credible and effective: What does the victim of discrimination need to begin healing? And what will make the person or the organization responsible for discrimination change its behaviour?

The traditional reaction of the Canadian Human Rights Commission and other similar bodies has been to turn to formalized processes to resolve human rights issues—investigation, an adversarial process before a tribunal and binding, formal remedies.

However, formalized processes are not the only way, and often not the best way, to deliver what is just, fair and timely.

The primary goal of a public body like the Canadian Human Rights Commission should be to establish what is and is not acceptable behaviour under the *Canadian Human*

Rights Act. Then, the Commission should work with all parties to find the best way to repair the damage, deal with the issues that led to the discrimination and ensure it does not happen again.

Procedures have to be highly flexible and creative. They have to allow for the active participation of complainants and people responsible for discrimination in finding solutions. They have to be accessible. They should include a range of remedies to repair the harm done to the individual and to address the root causes that led to the discrimination in the first place. Processes need to encourage the development of respectful relationships among the parties.

Alternative Dispute Resolution

Current Situation

Under the Commission's new approach to human rights, the focus is on finding solutions that are better able to resolve human rights issues and restore dignity. This idea is at the heart of the Commission's approach to alternative dispute resolution (ADR), described in the section *2003: A Year of Change and Results*.

Proposed Legislative Change

The Commission has already taken a number of steps over the past year to strengthen its alternative dispute resolution capacity and to ensure that the public interest is met throughout the ADR process. Areas for possible legislative, regulatory or policy change include measures to make the processes more efficient and effective, such as:

- binding timelines for conciliation;
- encouraging the development and use of internal ADR mechanisms consistent with human rights in federal departments, agencies and Crown corporations, and federally regulated companies; and
- introducing the option of binding arbitration.

Principle Three: A Comprehensive System

For a national human rights system to be credible, it must be available to *all* Canadians who suffer discrimination. This has been recognized by Parliament as, over the years, the meaning of discrimination has expanded to include new groups and new grounds.

Aboriginal People: There are still groups of Canadians who do not have access to human rights protection at the federal level. In 1977, when the *Canadian Human Rights Act* was first introduced, an exception was included in the legislation preventing Aboriginal people who have suffered discrimination under the *Indian Act* from filing complaints (s. 67). This means that government action or action by band councils which flows from powers in the *Indian Act* are exempt from scrutiny by the Canadian Human Rights Commission and the Canadian Human Rights Tribunal. Aboriginal people are the only people in Canada who do not have full access to a human rights complaint mechanism when they encounter discrimination. Until the exemption in section 67 of the Act is amended, they will continue to be unable to file the same range of human rights complaints as all other Canadians.

Social Condition: There are also other gaps in the legislation that the Commission proposes be filled. Chief among them is the addition of "social condition" as a ground of discrimination. Since 1976, when Canada ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the government has had an obligation to look at poverty as a human rights issue. In many respects, Canada has fallen short in meeting this duty. The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights has commented on the persistence of poverty in our country for particularly vulnerable groups and has called on Canada to "expand protection in human rights legislation . . . to protect poor people . . . from discrimination because of social or economic status."

The Commission is therefore proposing that Parliament consider adding the ground of "social condition" to the *Canadian Human Rights Act* to respond to this need. Most provincial human rights codes include grounds related to poverty, such as "social condition" or "source of income." The idea is that a person's social condition must not be used to discriminate against him or her. For instance, financial institutions may assume that all people who have low paying jobs are an unacceptable risk for a loan. Or, an employer may impose unnecessary job requirements that deny employment to capable people who have low literacy skills as a result of their social disadvantage.

In the past, it has been proposed that "social condition" be added to the list of prohibited grounds of discrimination in the *Canadian Human Rights Act* (CHRA). In addition, the CHRA Review Panel recommended a number of other precisions to the grounds, including clarification of the definition of disability, prohibition of mandatory retirement and the addition of gender identity, among others. It was also proposed that references to international human rights standards be added to the preamble and that the Commission be given the mandate to report on the government's domestic implementation of its international human rights treaty obligations. The Commission supports these legislative changes.

Principle Four: A Preventive and Forward-Looking System

Prevention: Future Directions

The Commission is committed to a broader strategy of prevention that seeks to work with the major respondents and assist them in putting in place a culture of human rights in the workplace. The Commission is proposing that departments and other federal entities should ensure that their internal responsibility systems dealing with conflicts in the workplace are consistent with human rights. The CHRA Review Panel, in its proposals regarding internal responsibility systems, suggested that a number of elements be in place. These include policies and programs to promote equality, training for all managers and employees, monitoring and documenting of equality issues, liaison with the Commission and other bodies, and management-labour cooperation to ensure the balance and independence of the internal process.

In addition to internal responsibility systems, employers should train managers and employees, and ensure strong workplace policies and awareness of human rights standards and remedies to prevent human rights abuses. The Commission is currently designing a human rights prevention function which will assist employers in this regard.

A Forward-Looking System: Options for Change

A primary objective of human rights legislation is to change persistent patterns of inequality and identify emerging human rights issues. It has been recommended that the Commission should improve its ability to provide qualitative information about the state of human rights in Canada. All of these recommendations point to the need to improve the Commission's policy research capacity.

The Commission's new approach to human rights is guided by a desire to strengthen the information and voluntary compliance functions. Many of the policy inquiries and studies mentioned above will fulfil the purpose of identifying emerging and pressing human rights issues. Options for new policy tools include the development of human rights impact analysis to allow the Commission, Parliament and other stakeholders to assess the human rights effect of new government initiatives or legislation. Other options include a periodic report on the state of human rights in Canada by developing human rights indicators to allow assessment of progress.

Principle Five: Ensuring Good Governance

Independence and Impartiality

Current Situation

Part of the mandate of the Canadian Human Rights Commission is to ensure that all employees and recipients of services under federal jurisdiction have access to a system for resolving human rights complaints. As a result of its complaint and audit activities, the Commission is often involved in proceedings where the federal government is a party. In fact, over 50% of signed complaints received by the Commission name a federal department, agency or Crown corporation as the respondent. In addition, the Commission appears before parliamentary committees and other bodies to comment on proposed government legislation and programs.

The independence of the Commission is key. The UN Principles Relating to the Status of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights *(Paris Principles)* guarantee the independence and impartiality of national human rights institutions. The concern in Canada is that the relationship between the Commission and government is structured in a manner which can raise perceptions of conflict.

The lawyers who represent the federal government before the Canadian Human Rights Tribunal come from the Department of Justice. This is the same department that approves Commission budgets and Treasury Board submissions. It is also the Department of Justice that is responsible for proposing amendments to the *Canadian Human Rights Act*. The Treasury Board is the official employer of all public servants and is implicated in many cases dealing with employment in the public service. The Treasury Board is also the central agency that oversees the Commission's budget and mandates our reporting requirements. Audits carried out under the *Employment Equity Act* often challenge policies and programs for which the Treasury Board is responsible.

The governance issue is clear—the Commission must often be critical of the government, even opposing it before tribunals and courts. The Commission is not, like a federal department, an instrument of government policy. This calls for a much different system of responsibility and accountability.

Options for Change

The Commission believes that the solution is to strengthen the relationship between it and Parliament in terms of financing and reporting. A strong relationship with Parliament will help to enhance the Commission's independence while ensuring

accountability. It will also help to address the "democratic deficit" by increasing Parliament's engagement in the Commission's mandate. Other federal agencies, such as the Office of the Auditor General and the Office of the Chief Electoral Officer, have arrangements that ensure a closer relationship with Parliament. The Commission believes that many of these provisions could apply equally to this organization and doing so would strengthen overall human rights governance.

Coherent Governance

Current Situation

A related issue is the coherence of the overall human rights governance structure. The *Canadian Human Rights Act* is a fundamental and quasi-constitutional law. It enshrines basic rights that are fundamental to Canadian democracy. Where there is conflict between the Act and other legislation, the Act has primacy. It is therefore important to ensure that the mandate of the Commission is not unduly encroached upon by other agencies or tribunals.

Otherwise, the federal government could develop a patchwork of human rights standards. Depending on which body is interpreting them, the specialized knowledge of the Canadian Human Rights Commission and the Tribunal would not be brought to bear on human rights disputes and the independence of the Commission would be diminished.

Increasingly, however, the Commission has noted examples of other federal agencies making determinations that, in whole or in part, touch upon fundamental issues of human rights. These decisions are not always made according to the same standards and jurisprudence that would be applied by the Commission or the Tribunal.

Options for Change

The Commission does not believe it should have exclusive jurisdiction over all matters dealing with human rights. Specialized bodies have an important role. The point is to ensure that there is an overall coherence with regard to the protection of human rights. The Commission sees two options to ensure overlap is reduced and coherence enhanced:

- Parliament may wish to consider amending the *Canadian Human Rights Act* to ensure that the Commission has the opportunity to take jurisdiction, if necessary, to advance human rights when fundamental issues relating to the interpretation of the Act are raised in other fora; and

- the Commission will continue to work with other regulatory bodies, federal departments, agencies and Crown corporations, and federally regulated employers to enhance partnerships, through Memoranda of Understanding such as those concluded with the Clerk of the Privy Council and the Canadian Transportation Agency, to promote implementation of human rights standards.

Conclusion

At this stage, the ideas for legislative change set out above are presented as options only. More conversations with stakeholders and with Parliament are required before they can be fully defined. The Commission's aim is to build a system that serves human rights better: one that meets many of the underlying objectives of the 2000 CHRA Review Panel, *Promoting Equality: A New Vision*, but in a manner which avoids many of the pitfalls of the direct access claims model.

Mary M. Gusella

Mary Gusella was appointed Chief Commissioner on August 7, 2002. A member of the Bar of Ontario, she obtained her LLB from the University of Ottawa. She also holds a certificate from the Canadian Securities Institute and has completed courses in negotiation and mediation in the Professional Instruction for Lawyers Program at Harvard Law School. In her three decades in the Public Service of Canada, Ms. Gusella served in many senior level positions including that of Deputy Minister of Multiculturalism and Citizenship, President of the Atlantic Canada Opportunities Agency and Chairman and President of Enterprise Cape Breton, Commissioner of the Public Service Commission, Head of The Leadership Network, and the Canadian Chair of the International Joint Commission. Ms. Gusella's major areas of expertise and professional interest are organizational change, people management and innovation. She has served on the Board of Trustees of the National Film Board of Canada, on the Board of Directors of the Institute of Public Administration of Canada and as President of that institute in 1999–2000.

Anne Adams

Anne Adams of Montréal joined the Commission in 1999. She holds a BA from the University of Montréal and a Masters in industrial relations from Queen's University. She is a bilingual and bicultural Canadian who, during her career in the public service of Canada, worked to advance the cause of women's rights and human rights at home and abroad. She developed the women's employment policy for Canada and managed the implementation of the *Employment Equity Act* and the Federal Contractors Program in the Quebec Region. As Executive Director of the Canadian Human Rights Foundation, she went on to develop a very successful international human rights training program. In 1992, Ms. Adams received the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation in recognition of these efforts. She has served on a number of boards of trade and boards of directors of community organizations, including la Fédération des femmes du Québec. Since 1998, she has served as president of FRAPPE (Femmes regroupées pour l'accessibilité au pouvoir politique et économique). In 1996, she launched AEA Strategies and Development Inc., specializing in employment equity and international development.

Robinson Koilpillai

Robinson Koilpillai, C.M., has been a member of the Commission since 1995. An educator, school principal, and community volunteer, Mr. Koilpillai has served as Chairman of the Alberta Cultural Heritage Council, President of the Alberta Council for Global Cooperation, Executive Member of the Canadian Council for International Co-operation, and President of the Canadian Multicultural Education Foundation. In 1980, Mr. Koilpillai received the federal Minister of Multiculturalism's Man of the Year Award and, in 1988, the Canada Council's National Award for Outstanding Educator. In 1998, Mr. Koilpillai was inducted into Edmonton's Hall of Fame and won the Alberta Achievement Award and the Lewis Perinbam Award in International Development. A 1992 Governor General's Commemorative Medal winner, he joined the Order of Canada in 1996.

Mary Mac Lennan

Mary Mac Lennan of Halifax became a member of the Commission in November 1995. She was called to the Bar of Nova Scotia in 1979 and pursued a career as a sole practitioner until 1990. From 1981 to 1982, Ms. Mac Lennan was the Provincial Coordinator for the Nova Scotia League for Equal Opportunities. She served as the Multicultural and Race Relations Coordinator for the City of Halifax from 1990 to 1992. A recipient of the Nova Scotia Human Rights Award in 1993, Ms. Mac Lennan was appointed Chair of the Nova Scotia Human Rights Commission in 1996, after serving two terms as a member. In 1999, Ms. Mac Lennan accepted the post of Equity Coordinator with St. Francis Xavier University, and is continuing her work on the human rights aspects of new reproductive and genetic technologies. She has also served on the editorial board of *Just Cause*, a law journal for people with disabilities and for legal professionals interested in disability rights issues.

Kelly Russ

Kelly Harvey Russ, a member of the Haida First Nation, was appointed a Commissioner in April 1998. He received the degree of Bachelor of Arts in Political Science and History in 1990, and the degree of Bachelor of Laws in 1993, both from the University of Victoria, where he was also president of the Native Law Student Society. In 1994, he became a member of both the Law Society of British Columbia and the Canadian Bar Association. Now a sole practitioner, Mr. Russ's legal work centres on Aboriginal rights and issues arising from the *Indian Act*, and other federal, provincial, and territorial legislation affecting Aboriginal Peoples. In addition, Mr. Russ represents Aboriginal people in the fields of child protection and family law.

COMMISSION CANADIENNE
DES DROITS DE LA PERSONNE

Rapport annuel
2003

Canada

Bureau national

Commission canadienne des droits de la personne
344, rue Slater, 8e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
Numéro sans frais : 1-888-214-1090
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (613) 996-9661
Courriel : *info.com@chrc-ccdp.ca*
Site Web : *www.chrc-ccdp.ca*

Bureaux régionaux

Atlantique

504 - 5475, chemin Spring Garden
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3T2
Téléphone : (902) 426-8380
Numéro sans frais : 1-800-999-6899
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (902) 426-2685

Québec

470 - 1253, avenue McGill College
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
Numéro sans frais : 1-800-999-6899
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (514) 283-5084

Ontario

Tour Sud
1002 - 175, rue Bloor Est
Toronto (Ontario)
M4W 3R8
Téléphone : (416) 973-5527
Numéro sans frais : 1-800-999-6899
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (416) 973-6184

Prairies et Nunavut

(Manitoba, Saskatchewan,
Nord-Ouest de l'Ontario et Nunavut)
750 - 175, rue Hargrave
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3R8
Téléphone : (204) 983-2189
Numéro sans frais : 1-800-999-6899
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (204) 983-6132

Alberta et Territoires du Nord-Ouest

308 - 10010 106 Street
Edmonton (Alberta)
T5J 3L8
Téléphone : (780) 495-4040
Numéro sans frais : 1-800-999-6899
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (780) 495-4044

Colombie-Britannique et Yukon

301 - 1095, rue Pender Ouest
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6E 2M6
Téléphone : (604) 666-2251
Numéro sans frais : 1-800-999-6899
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : (604) 666-2386

COMMISSION CANADIENNE
DES DROITS DE LA PERSONNE

Rapport annuel
2003

Canada

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2004
N° de catalogue HR1-2003
ISBN 0-662-68099-5

Ce rapport est également publié en médias substituts
et dans le site Web de la Commission à l'adresse
www.chrc-ccdp.ca

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

Présidente *Chief Commissioner*

Mars 2004

L'honorable Daniel Hays
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à l'article 32 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 2003* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Mary Gusella

Ottawa, Canada K1A 1E1

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

Présidente *Chief Commissioner*

Mars 2004

L'honorable Peter Milliken, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à l'article 32 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 2003* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Mary Gusella

Ottawa, Canada K1A 1E1

Table des matières

Message de la présidente 1

Faits saillants 3

2003 : une année de changement et de résultats 5

Équité en matière d'emploi 25

Promotion des droits de la personne 41

Gestion moderne 45

Perspectives d'avenir 48

Commissaires 62

Message de la présidente

La Commission canadienne des droits de la personne transforme actuellement sa façon de travailler afin de mieux protéger et promouvoir l'égalité au Canada.

Le rapport annuel précédent décrivait comment et pourquoi la Commission s'était lancée dans cette transformation. Cette année, le rapport porte sur le cadre de ce changement — le modèle de gestion des dossiers sur les droits de la personne — et nos premiers succès. Il traite également des aménagements qu'il y a lieu d'apporter pour mieux orienter l'ensemble du système des droits de la personne.

La Commission s'emploie à faire progresser les droits de la personne au Canada. En outre, elle continue d'offrir à la population canadienne soumise aux lois fédérales des moyens de résoudre les plaintes relatives aux droits de la personne.

Déjà, la nouvelle approche de la Commission mène à la prestation de meilleurs services. Les résultats remarquables obtenus en 2003, dont l'augmentation importante de la productivité, sont présentés plus loin dans le rapport, mais j'aimerais ici en souligner trois :

- le nombre de décisions définitives rendues sur les dossiers concernant les droits de la personne, y compris les règlements avant le renvoi au Tribunal, a augmenté de 79 %
- l'âge moyen des plaintes a été ramené de 25,3 mois en décembre 2002 à 15,6 mois en décembre 2003
- le nombre de dossiers de 2 ans ou plus a diminué de 48 %.

Essentiellement, la Commission concentre désormais davantage ses efforts et ses ressources sur le règlement des problèmes liés aux droits de la personne avant qu'ils ne deviennent des conflits accablants et interminables qui finissent par coûter cher sur les plans affectif et financier. À cette fin, elle s'emploie à résoudre ces questions le plus tôt possible, en mettant à profit les politiques, l'information, la formation et la médiation.

La nouvelle approche exige aussi l'amélioration des processus d'enquête et de décision pour le traitement des plaintes, activité qui reste le fondement du travail de la Commission. En 2003, ce nouvel élan de la Commission s'est appuyé à la fois sur l'élargissement du programme de médiation, la simplification du processus d'enquête et l'accélération de la prise de décision, de même que sur la révision des modes de gestion, de façon à réduire l'arriéré des dossiers sur les droits de la personne.

Pendant qu'elle accomplissait ce travail, la Commission présentait au Parlement des mémoires sur d'importantes questions relatives aux droits de la personne et veillait à ce que les employeurs respectent la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

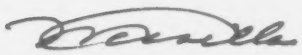
Cette nouvelle approche n'est qu'un début. Le travail ne s'arrête pas là.

Pour opérer des changements plus vastes, la Commission ne peut faire cavalier seul. Ainsi, si elle veut améliorer davantage le traitement des plaintes relatives aux droits de la personne, elle doit coordonner ses efforts avec ceux du Tribunal canadien des droits de la personne et d'autres intervenants.

En outre, le Parlement et le gouvernement canadien devront prendre des mesures afin d'apporter les modifications réglementaires et législatives nécessaires pour renforcer et élargir le système des droits de la personne. Au cours des 25 dernières années, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a rendu de grands services aux Canadiens. Il suffirait de quelques adaptations pour la rendre encore plus apte à protéger ces droits.

À la fin du présent rapport, on trouvera les propositions de changement de la Commission qui figurent à la section *Perspectives d'avenir*. Globalement, ces changements visent à renforcer les droits de la personne, à protéger l'intérêt public et à accroître la dignité humaine, autant de valeurs auxquelles souscrivent tous les Canadiens.

La présidente,



Mary Gusella

Résultats opérationnels

- En 2003, le nombre de décisions définitives, y compris les règlements avant le renvoi au Tribunal, a augmenté de 79 %.
- On note une réduction de 7 % du nombre de dossiers à l'étude, qui est passé de 1 412 en décembre 2002 à 1 311 en décembre 2003.
- Le nombre de plaintes de 2 ans ou plus a chuté de 48 %.
- Au 31 décembre 2003, l'âge moyen des plaintes se situait à 15,6 mois par rapport à 25,3 mois en décembre 2002, soit une diminution de 38 %.
- Le règlement alternatif des différends a permis de régler 52 % plus de plaintes.
- Le nombre d'employeurs jugés en conformité avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est passé de 32 en 2002 à 40 en 2003.
- La Commission s'est vu attribuer une note « très favorable » en ce qui a trait à sa capacité de gestion à la suite d'une évaluation menée par la firme Deloitte & Touche pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Enjeux en matière de droits de la personne

- Au cours de l'année, la Commission est intervenue à propos de diverses questions d'importance pour les Canadiens en matière de droits de la personne. Elle a soumis des mémoires au gouvernement, au Parlement et aux tribunaux sur le mariage entre personnes de même sexe, l'intégration de tous les Autochtones en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la parité salariale et des mesures pour faire en sorte de préserver les normes relatives aux droits de la personne dans la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* du gouvernement fédéral.
- La Commission a publié divers documents de consultation publique sur la situation des droits des femmes détenues et des énoncés de politique sur l'embauche des Autochtones.
- La Commission a pris part à des activités de sensibilisation en collaboration avec les commissions provinciales et territoriales des droits de la personne,

la population canadienne et les Nations Unies à propos de diverses questions dont l'expérience du Canada en matière de multiculturalisme, de racisme, de personnes handicapées et de droits des peuples autochtones.

- Les travaux de la Commission sur les plaintes déposées par des particuliers ont montré encore une fois que le plus grand nombre de plaintes de discrimination proviennent de personnes handicapées — soit 37 % de toutes les plaintes signées (voir le tableau **Motifs de distinction illicite — Plaintes**). Parmi les groupes désignés, protégés en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les personnes handicapées s'en tirent moins bien auprès des employeurs fédéraux, qui n'atteignent que 22 % de leurs objectifs de recrutement et d'avancement pour ce groupe. Les données recueillies pour le recensement de 2001 révèlent que 16 % des Canadiens sont des personnes handicapées et qu'environ 60 % d'entre elles vivent sous le seuil de la pauvreté. Ces statistiques combinées indiquent qu'au Canada, les personnes handicapées continuent de faire l'objet d'une discrimination non négligeable.

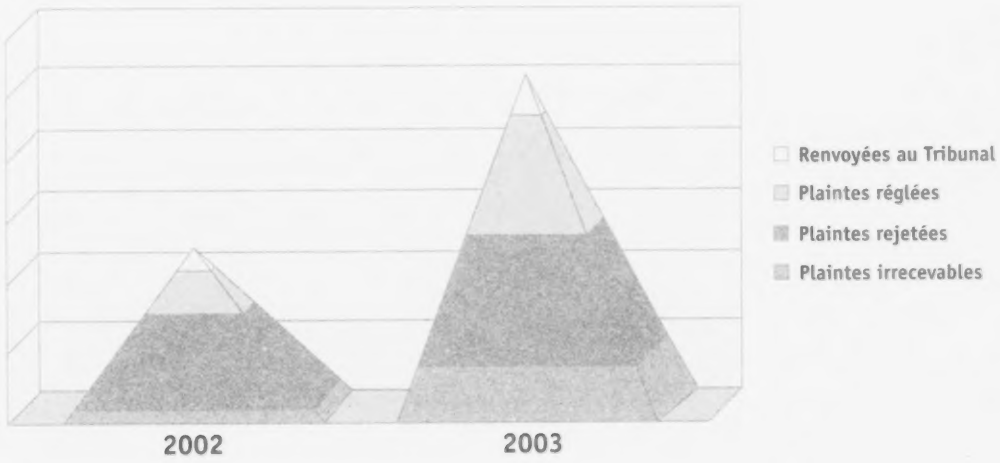
- La discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique, la race ou la couleur, représente 26 % de toutes les plaintes signées, contre 19 % l'année précédente, et 24 % en 2001. Certaines données tirées des vérifications de l'équité en matière d'emploi effectuées par la Commission montrent également que les employeurs fédéraux réalisent seulement 24 % de leurs objectifs de recrutement et d'avancement liés aux minorités visibles. Selon un sondage réalisé par Environics, plus de la moitié de la population croit que la discrimination contre les personnes de couleur pose un problème au Canada. Les plaintes reçues par la Commission et ses données relatives à l'équité en matière d'emploi le confirment.

2003 : une année de changement et de résultats

Au cours de la dernière année, la Commission a entièrement remodelé sa façon de fonctionner afin de mieux protéger et de faire avancer les droits de la personne et l'égalité au Canada. Elle a élaboré à cette fin une approche intégrée touchant toutes les étapes du processus de traitement des plaintes.

Le graphique 1 illustre le nombre relatif de plaintes signées à chaque étape du processus.

Graphique 1 Aperçu des plaintes

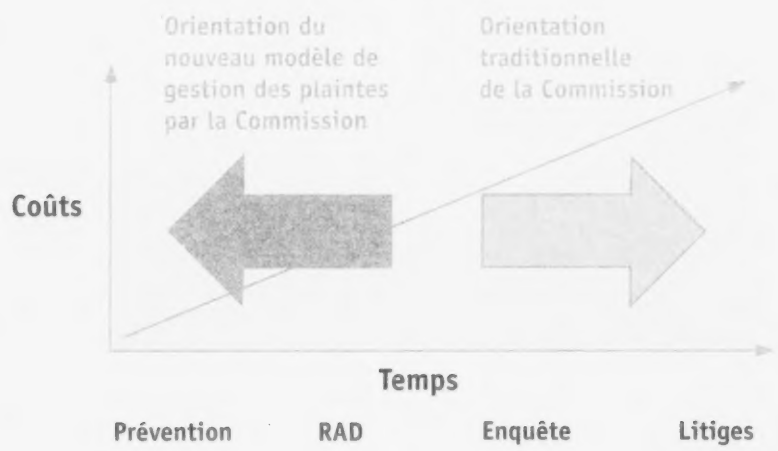


Pour concrétiser sa stratégie, la Commission s'est dotée d'objectifs à court et à moyen termes qu'elle devra atteindre dans son plan d'activités de 2003-2004. Ces objectifs sont ambitieux :

- veiller à ce qu'aucune plainte n'ait plus de deux ans d'ici le 31 mars 2004 et qu'aucune n'ait plus d'un an d'ici l'automne 2004
- rendre des décisions définitives sur 1 200 plaintes durant les 12 mois se terminant le 31 mars 2004, soit une augmentation de 392 plaintes ou 49 % par rapport à l'année se terminant le 31 mars 2003
- concevoir et mettre en œuvre, d'ici le 1er novembre 2003, un nouveau modèle de gestion des dossiers qui permettra de ne plus accumuler d'arriéré.

Le graphique 2 illustre les fondements du nouveau modèle opérationnel de la Commission. Il montre que les coûts associés aux différends en matière de droits de la personne augmentent avec leur durée.

Graphique 2 Changer le modèle



Le graphique 2 illustre les coûts disproportionnés associés au règlement des plaintes lorsque celles-ci se rendent jusqu'à une audience devant le Tribunal. Ces plaintes sont plus longues à régler et font appel à des outils judiciaires plutôt qu'à des outils favorisant la coopération et la création de consensus. Or, l'approche mise de l'avant permet non seulement de réduire les coûts, mais aussi de favoriser un règlement des plaintes par les parties, de façon améliorée et plus significative.

Habituellement, la Commission consacrait la plus grande partie de ses ressources et de son énergie aux processus d'enquête et de litige, processus qui peuvent comporter des audiences devant le Tribunal canadien des droits de la personne. Cependant, comme les données en témoignent, d'autres méthodes telle la médiation peuvent permettre de réduire considérablement les coûts, tant humains que financiers.

De fait, des efforts axés sur la correction, comme l'information, la formation et l'instauration de politiques antidiscrimination en milieu de travail, peuvent permettre de prévenir plusieurs abus et différends.

C'est pourquoi la Commission a mis de l'avant une stratégie en quatre volets qui comprend les éléments suivants :

- l'expansion du programme de médiation et la simplification du processus de plaintes
- la réorientation des activités juridiques de la Commission afin d'utiliser les ressources limitées de la façon la plus efficace possible et de tenir compte de façon optimale de l'intérêt public

- l'accent accru sur la prévention de la discrimination par l'entremise de l'information, de la formation et d'un dialogue plus poussé avec les employeurs et les syndicats des secteurs public et privé

- l'élaboration de nouveaux outils pour s'attaquer aux problèmes systémiques en matière de droits de la personne.

Afin d'appuyer cette stratégie, la Commission a réaffecté ses ressources en vue d'axer davantage son travail sur la prévention de la discrimination et le règlement rapide des plaintes.

Amélioration des services

- Plus grande utilisation de la médiation pour aider les gens à régler des plaintes relatives aux droits de la personne de manière opportune et équitable, selon leurs besoins.

- Simplification des processus d'accueil et d'enquête permettant d'offrir un service plus rapide et d'adapter davantage les démarches aux plaintes déposées.

- Amélioration du processus décisionnel, se traduisant par des décisions plus rapides et plus fréquentes.

- Renforcement des processus de gestion pour appuyer ces changements.

Ces changements ont déjà entraîné des résultats impressionnants. La Commission s'approche de plus en plus de son objectif visant à éliminer l'arriéré de dossiers en 2004.

Le nombre de décisions définitives prises par la Commission[1] a connu une forte hausse, passant de 729 en 2002 à 1 307 en 2003, ce qui représente une augmentation de 79 %.

1 Total comprenant les règlements approuvés avant le renvoi au Tribunal.

Graphique 3 Nombre total de décisions définitives

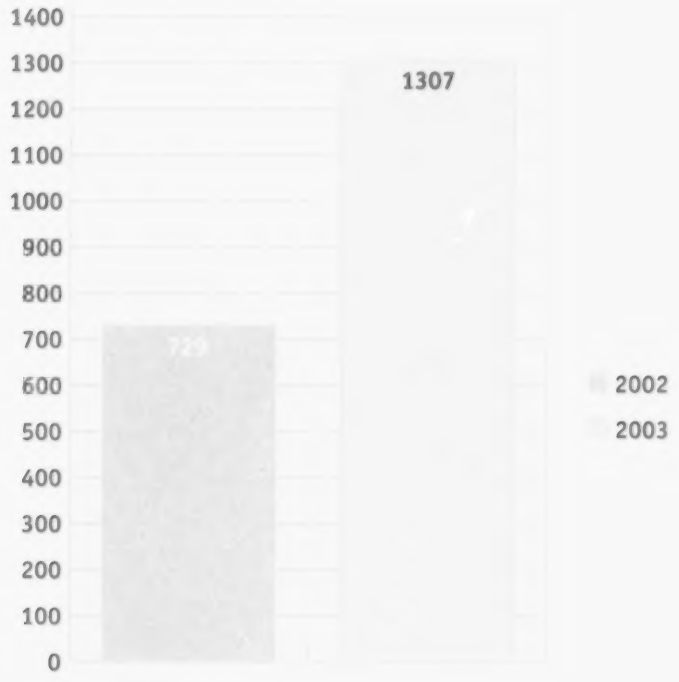


Tableau 1 Décisions définitives ventilées par résultats — 2002 et 2003

Résultats des décisions	Décisions définitives 2002		Décisions définitives 2003	
	N^bre	%	N^bre	%
Plaintes irrecevables[1]	46	6	213	16
Plaintes rejetées[2]	312	43	437	34
Plaintes réglées[3]	301	41	457	35
Plaintes renvoyées au Tribunal[4]				
Renvois	70	10	158	12
Renvois possibles	—	—	42	3
Sous-total	**70**	**10**	**200**	**15**
TOTAL	**729**	**100**	**1 307**	**100**

En 2003, la Commission a réglé 156 plaintes de plus qu'en 2002.

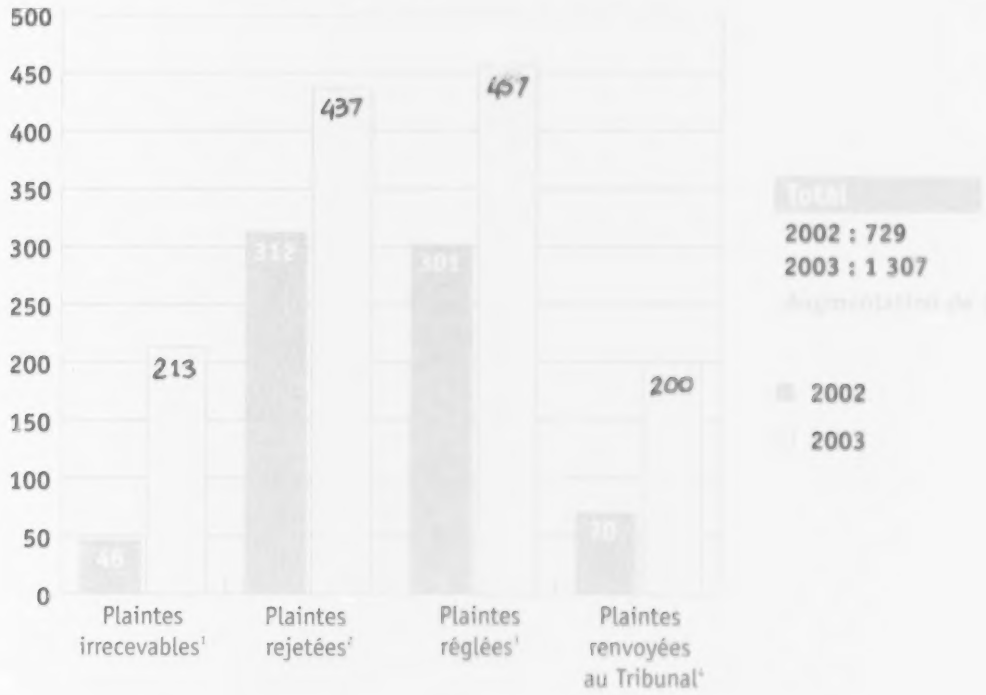
1 Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire en vertu des articles 40 et 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou parce que les plaignants ont été invités à se prévaloir d'abord d'un autre recours, ou encore en raison d'un autre motif.

2 Y compris les plaintes auxquelles la Commission n'a pas donné suite en raison de leur retrait ou de leur abandon par le plaignant.

3 Plaintes réglées par la médiation, la conciliation, en cours d'enquête ou avant audition par le Tribunal.

4 Y compris 42 plaintes pour lesquelles la Commission a décidé à la fois de nommer un conciliateur et de soumettre l'affaire au Tribunal. Les parties ont alors 60 jours pour tenter de parvenir à un règlement. En cas d'échec, la cause est renvoyée directement au Tribunal pour y être entendue.

Graphique 4 Décisions définitives ventilées par type — 2002 et 2003



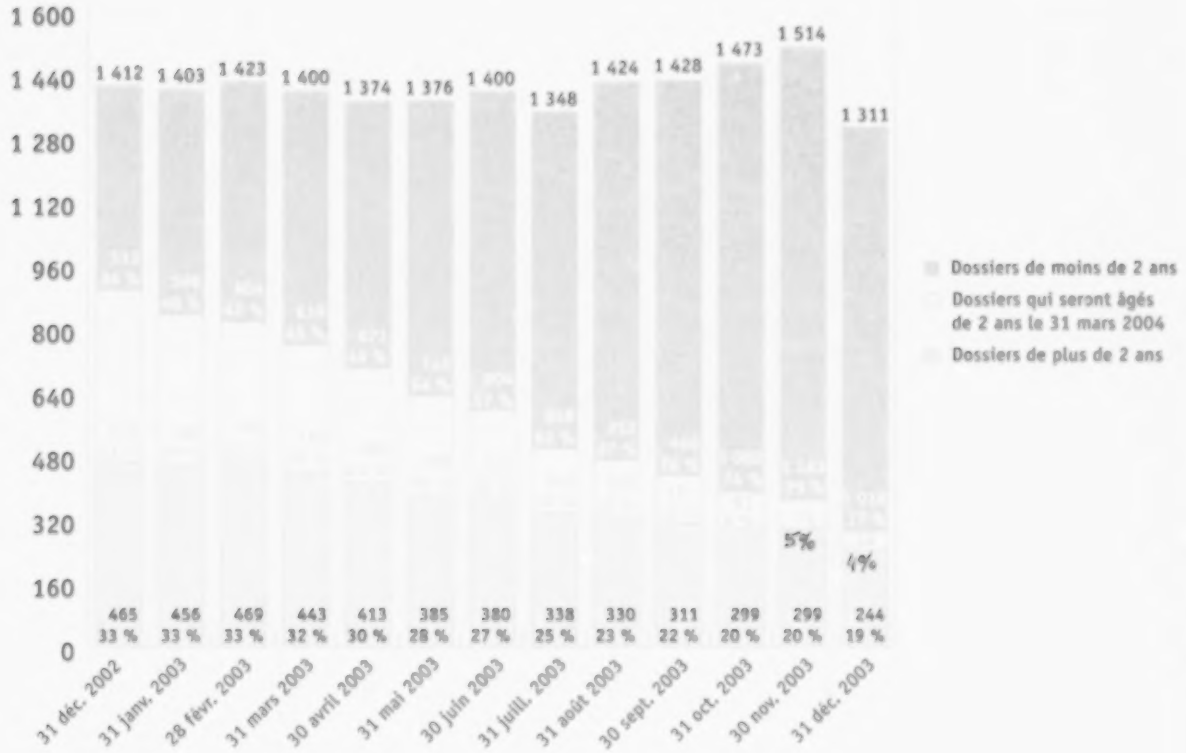
1 Plaintes que la Commission a décidé de ne pas instruire en vertu des articles 40 et 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire présumé ou parce que les plaignants ont été invités à se prévaloir d'abord d'un autre recours, ou encore en raison d'un autre motif.

2 Y compris les plaintes auxquelles la Commission n'a pas donné suite en raison de leur retrait ou de leur abandon par le plaignant.

3 Plaintes réglées par la médiation, la conciliation, en cours d'enquête ou avant audition par le Tribunal.

4 Y compris 42 plaintes pour lesquelles la Commission a décidé à la fois de nommer un conciliateur et de soumettre l'affaire au Tribunal. Les parties ont alors 60 jours pour tenter de parvenir à un règlement. En cas d'échec, la cause est renvoyée directement au Tribunal pour y être entendue.

Graphique 5 Nombre de plaintes à l'étude selon l'âge des dossiers



Au cours de la même période, le nombre de dossiers de deux ans ou plus a diminué de façon marquée. La Commission s'est fixé comme objectif de traiter la plupart des nouveaux dossiers dans un délai d'un an.

En axant ses efforts sur les dossiers plus âgés, la Commission a pu obtenir des résultats significatifs : l'âge moyen des plaintes a diminué pour atteindre 15,6 mois à la fin de 2003, alors qu'il était de 25,3 mois en décembre 2002.

Voici ci-après un aperçu des raisons pour lesquelles des changements ont été mis en place à chaque étape du processus de traitement des plaintes, accompagnées d'une description des changements en question et des résultats obtenus.

Demandes de renseignements

L'agent qui répond aux demandes de renseignements est le premier contact à la Commission.

Le personnel de la Commission a traité un volume élevé d'appels portant sur une vaste gamme de questions, avant que le système ne soit remanié en 2003. Bon nombre des appelants souhaitaient obtenir des renseignements de base ou soulevaient des questions qui ne relevaient pas de la compétence de la Commission. Cela a parfois contribué à des retards dans le traitement des plaintes de discrimination qui étaient fondées.

La Commission a donc adopté un certain nombre de mesures en 2003 afin d'accélérer le service. Mentionnons :

- l'introduction d'un nouveau système téléphonique automatisé qui permet d'offrir un service 24 heures par jour, 7 jours par semaine
- l'acheminement des appels directement aux agents d'accueil et l'assurance que l'agent à l'information publique fournit le plus de soutien possible aux appelants lors du premier contact
- l'enrichissement et la consolidation des renseignements affichés sur le site Web de la Commission.

La Commission a effectué une évaluation du nouveau système téléphonique trois mois après sa mise en place. Les résultats démontrent que les appelants reçoivent davantage de renseignements lors de leur premier contact avec la Commission et que les personnes dont l'appel pourrait déboucher sur le dépôt d'une plainte sont dirigées directement et rapidement aux agents d'accueil. Par conséquent, le nombre total d'appels traités par la Réception a diminué de moitié. En outre, le temps moyen requis pour répondre à un appel est passé de 40 à 25 secondes. Ces résultats positifs ont permis à la Commission de transférer l'équivalent d'une année-personne de la Réception au Service de l'accueil afin d'augmenter la capacité du Service de traiter efficacement les nouvelles plaintes.

De plus, la Commission a amélioré sa façon de traiter les demandes de renseignements par courriel au cours des deux dernières années, à un point tel qu'elle s'est classée deuxième lors d'une analyse effectuée par *Le Journal de Montréal* en janvier 2003; le journal avait alors évalué le temps de réponse et la qualité du service de différents organismes provinciaux, fédéraux et municipaux.

Traitement des plaintes

CHANGEMENTS DANS LES PROCESSUS

- Rédaction de la plainte par le plaignant au lieu de l'agent d'accueil, dans le but de conserver l'objectivité de la Commission et de donner au plaignant la possibilité de détailler son histoire.
- Plus grande utilisation de la médiation.
- Plus stricte application des délais quant au dépôt des plaintes et à la présentation des observations.
- Responsabilisation interne plus importante.
- Processus décisionnel de la Commission plus efficace.
- Création du Comité consultatif sur le règlement alternatif des différends, formé de juristes de renom.

Accueil

En principe, le dépôt d'une plainte en matière de droits de la personne commence à l'accueil. Le personnel de l'Accueil peut réorienter le plaignant vers d'autres solutions ou entamer le processus officiel de traitement des plaintes.

Cette année, la Commission a pris un certain nombre de mesures qui ont permis d'accélérer de quatre mois le traitement des plaintes, dès l'accueil, et ce sans ressources supplémentaires.

Selon le nouveau processus, les plaignants obtiennent généralement une réponse rapide des agents d'accueil quant à savoir si leur situation justifie une plainte. Sinon, ils sont immédiatement réorientés vers l'organisme compétent.

Si l'agent d'accueil estime que la Commission est l'organisme compétent pour recevoir la plainte, il fournit au plaignant les documents et l'information nécessaires qui permettront à ce dernier de rédiger une plainte officielle. Cette méthode est beaucoup plus rapide que l'ancienne où c'était l'agent qui préparait la plainte, et elle permet au plaignant de raconter son histoire dans ses propres mots.

Ces changements interviennent à un moment où la Commission reçoit un volume important et croissant de plaintes. Le nombre de plaintes signées est passé de 800 en 2002 à 1 084 en 2003, soit une augmentation de 36 %. Grâce à l'amélioration du processus à l'étape de l'accueil, la Commission est en mesure de traiter un plus grand nombre de dossiers, plus rapidement.

Tableau 2 Ventilation des plaintes par province ou territoire

	2002				2003			
	Plaintes éventuelles		Plaintes signées		Plaintes éventuelles		Plaintes signées	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Ontario	655	40	329	41	863	40	464	43
Québec	315	19	140	18	320	15	168	15
Alberta, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut	190	11	91	11	282	13	133	12
Colombie-Britannique et Yukon	184	11	99	12	200	9	112	10
Manitoba	88	5	32	4	131	6	60	6
Nouvelle-Écosse	75	5	51	6	105	5	45	4
Saskatchewan	60	4	22	3	121	6	39	3
Nouveau-Brunswick	63	4	21	3	77	4	32	3
Terre-Neuve-et-Labrador	10	0,5	8	1	31	1	17	2
Île-du-Prince-Édouard	3	–	3	–	11	0,5	7	1
À l'étranger	10	0,5	4	1	12	0,5	7	1
Total	**1 653**	**100**	**800**	**100**	**2 153**	**100**	**1 084**	**100**

On note une augmentation de 30 % dans le nombre de plaintes éventuelles reçues par rapport à 2002, augmentation qui s'est répercutée par une augmentation de 36 % dans le nombre de plaintes signées en 2003.

Tableau 3 Motifs de distinction illicite – Plaintes*

	2002				2003			
	Plaintes éventuelles		Plaintes signées		Plaintes éventuelles		Plaintes signées	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Déficience	888	43	438	44	795	33	495	37
Sexe	379	18	188	19	413	17	204	16
Âge	171	8	65	7	262	10	159	12
Race	144	7	71	7	289	12	146	11
Origine nationale ou ethnique	214	11	94	9	281	12	141	11
Couleur	56	3	30	3	89	4	59	4
Situation de famille	84	4	30	3	91	4	38	3
Religion	46	2	30	3	63	3	35	3
Orientation sexuelle	49	3	31	3	99	4	27	2
État matrimonial	27	1	14	2	35	1	15	1
État de personne graciée	8	–	3	–	2	–	1	–
Total	**2 066**	**100**	**994**	**100**	**2 419**	**100**	**1 320**	**100**

* Le nombre total de motifs cités est supérieur à celui des plaintes reçues, parce que celles-ci avaient parfois trait à plus d'un motif de distinction illicite.

Tableau 4 Type d'allégations – Plaintes*

	2002				2003			
	Plaintes éventuelles		Plaintes signées		Plaintes éventuelles		Plaintes signées	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Relatives à l'emploi (articles 7, 8, 10)	1 212	64	666	65	1 683	61	1 048	66
Harcèlement - emploi (article 14)	311	16	164	16	455	16	249	16
Relatives à des services (articles 5 et 6)	290	15	128	13	456	16	195	12
Représailles (article 14.1)	17	1	15	2	45	2	33	2
Harcèlement – services (article 14)	51	3	26	3	69	2	31	2
Propagande haineuse (article 13)	11	–	4	–	29	1	10	1
Avis, affichage, symboles (article 12)	0	–	2	–	13	1	9	1
Disparité salariale (article 11)	15	1	7	0,5	13	1	7	–
Adhésion syndicale (article 9)	7	–	7	0,5	3	–	2	–
Total	**1 914**	**100**	**1 019**	**100**	**2 766**	**100**	**1 584**	**100**

* Le nombre total d'allégations citées est supérieur à celui des plaintes reçues, parce que celles-ci avaient parfois trait à plus d'une allégation.

Un examen plus approfondi des plaintes en vertu des dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a permis à la Commission de réorienter beaucoup de plaintes vers l'organisme plus approprié.

Règlement alternatif des différends

Les services de médiation de la Commission ont pris de l'expansion en 2003. Un projet pilote sur la médiation, lancé en 1999, a révélé que cette approche aide les participants à cerner les besoins et les intérêts véritables derrière les plaintes. Elle leur permet d'établir leur propre programme et, s'ils le souhaitent, de trouver leurs propres solutions avec l'aide d'un médiateur expérimenté de la Commission. Lorsque la médiation intervient assez tôt dans le processus, elle peut aider à réparer des relations brisées en milieu de travail.

Échos des plaignants

« Parce que [l'employé de la Commission] s'est déplacé à Halifax et m'a rencontré, j'ai eu l'impression que ce que j'avais à dire était vraiment important. Merci. »

« Merci de m'avoir aidé à gérer cette situation et à me rendre compte que ce n'était pas une perte de temps. »

« Lorsqu'on fait face à des difficultés ou à un manque de compréhension, c'est un grand soulagement de rencontrer quelqu'un qui comprend notre problème, nos frustrations et la dure pente qu'il faut remonter pour surmonter et supprimer les obstacles. Vous n'avez pas seulement fait preuve de compréhension, mais vous avez volontiers pris l'initiative, très peu de temps avant vos vacances, de résoudre une question litigieuse avant qu'elle ne devienne un problème plus important et une expérience plus éprouvante encore pour tous. Votre intervention proactive et humaine a aidé tout le monde et m'a aidé plus que toute autre personne. »

« Je tiens à vous féliciter pour le soutien exceptionnel que j'ai reçu; les renseignements de qualité que vous avez fournis, de manière professionnelle et compétente, ont vraiment été utiles pour redresser une injustice. »

La Commission offre les services de médiateurs expérimentés et neutres qui aident les participants à décider des règles de base qui gouverneront leurs discussions. Les médiateurs sont présents à titre de guides et d'animateurs. Ils veillent à ce que les règlements négociés comportent des changements, sur le plan des politiques ou des processus, qui sont conformes à l'intérêt public.

La conciliation est une autre forme de règlement alternatif des différends (RAD). La principale différence entre la médiation et la conciliation est que la Commission peut obliger les parties à recourir à la conciliation si elle croit qu'une discussion plus poussée leur serait bénéfique. L'accent est mis sur une évaluation impartiale des positions. Tout comme la médiation, la conciliation est confidentielle. En 2003, la Commission a décidé qu'elle pouvait, lorsqu'elle s'apprêtait à renvoyer un dossier au Tribunal, diriger les parties vers la conciliation pour une durée de 60 jours; après ce délai, si les parties ne sont pas parvenues à une entente, le dossier est renvoyé au Tribunal.

Après avoir créé la Direction générale des services de règlement alternatif des différends, au début de 2003, la Commission a mis sur pied un comité consultatif composé d'éminents juristes qui a pour tâche d'assurer l'intégrité du programme de RAD et sa conformité avec les principes des droits de la personne. Formé des anciens juges Gérard La Forest, Claire L'Heureux-Dubé, Charles Dubin et Roger Kerans, il conseille la présidente quant à l'approche globale du programme, aux politiques et aux processus opérationnels, aux mesures visant à protéger l'intérêt public, à la formation et au perfectionnement du personnel et à l'évaluation du programme. Au cours de l'exercice visé par le présent rapport, le Comité s'est rencontré à deux reprises, en avril et en septembre.

Le nouveau plan d'activités de la Direction générale vise à contribuer à la réduction de l'arriéré de plaintes, à conclure des ententes avec les employeurs et à créer un réseau de médiateurs et d'autres praticiens du RAD. Les ententes conclues avec les employeurs ont pour but d'accroître la participation à la médiation, de protéger les droits de la personne, de traiter la question des délais à la Commission et de témoigner de l'engagement global de la Commission envers le règlement alternatif des différends.

Échos des mis en cause

« Tout d'abord, permettez-moi de vous dire à quel point j'étais heureux, hier, de la tournure de la séance de médiation. L'atmosphère s'était considérablement améliorée et nous étions plus productifs que ce que j'avais d'abord cru possible. Je crois que c'est en grande partie à cause du style décontracté, néanmoins professionnel. »

« Dans le passé, nous n'avons pas toujours eu des expériences très agréables en matière de médiation, mais les autres représentants et moi-même avons été "conquis" par notre récente expérience. Je serai heureux d'avoir la possibilité de travailler de nouveau avec vous et d'autres employés de la Direction. »

« La médiation était excellente : tout était très clair dès le début. »

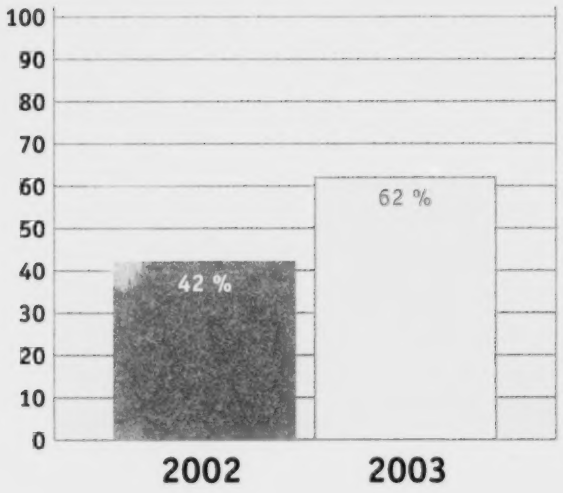
« Je sais que la médiation a été particulièrement difficile, mais je crois que, grâce à vos conseils bienveillants et judicieux, nous avons appris quelque chose et grandi et que nous sommes sur la voie de la guérison. »

L'importance accrue accordée à la médiation a donné lieu à une réaffectation des ressources au sein de la Commission, à une transformation interne des processus et à un effort important de sensibilisation. Outre la création de la Direction générale des services de règlement alternatif des différends et du Comité consultatif, la Commission a pris les mesures suivantes :

- attribuer plus de personnel à la médiation, affecter des médiateurs à certains bureaux régionaux et créer une liste de médiateurs contractuels pour offrir un meilleur service à l'échelle locale
- instaurer une nouvelle structure de gestion des dossiers
- appliquer et faire connaître des délais plus stricts
- mettre en place un système de suivi permettant de s'assurer que les normes sont respectées et les résultats, présentés
- inciter les parties à s'entendre par voie de conciliation dans un délai de 60 jours avant la prise en charge du dossier par le Tribunal canadien des droits de la personne
- rencontrer les principales organisations responsables de 25 % des plaintes pour obtenir leur appui à l'égard du nouveau mode de fonctionnement
- offrir des séances de formation aux mis en cause et aux syndicats concernant le règlement alternatif des différends et les droits de la personne.

En 2003, ces efforts ont débouché sur une augmentation de 52 % du nombre de plaintes réglées grâce au règlement alternatif des différends. La Commission a participé à la conclusion de 457 règlements (à l'étape de la médiation, de la conciliation ou avant le renvoi au Tribunal), comparativement à 301 en 2002.

Graphique 6 Taux de participation à la médiation



La Commission a participé également à cette démarche en acheminant 90 nouveaux dossiers aux services de conciliation en 2003, comparativement à 159 en 2002. Au cours de l'année, 90 dossiers ont été fermés, donnant lieu à 57 ententes, pour un taux de règlement par voie de conciliation de 63 %. La Commission continue d'améliorer le processus de règlement alternatif des différends et procédera à un examen complet du modèle de conciliation au cours de la prochaine année civile.

C'est là un autre exemple de la manière dont la Commission s'efforce de régler les plaintes aussi rapidement que possible. Grâce aux efforts du personnel de la Commission en matière de conciliation, seules les plaintes qui doivent absolument être entendues par le Tribunal lui sont acheminées.

En 2004, la Commission continuera de multiplier ses efforts pour informer les parties intéressées et obtenir leur appui à l'égard de l'initiative de règlement alternatif des différends. Il s'agit de consolider la capacité des organisations à gérer leurs propres services de médiation et à prévenir la discrimination.

Enquête

Jusqu'ici, le principal mode de traitement des plaintes adressées à la Commission était l'enquête. En général, ce travail suppose que des enquêteurs qualifiés recueillent des données sur les faits auprès des plaignants, des mis en cause et des témoins, puis qu'ils rendent compte de leurs constatations aux commissaires. Après quoi, ces derniers, s'appuyant sur les rapports écrits des enquêteurs, décident s'il y a lieu de demander au Tribunal de procéder à une enquête plus approfondie.

La Commission se souciait du délai de traitement des plaintes au moyen de l'enquête. Le problème tenait en partie au fait que la Commission ne disposait pas du cadre légal pour fixer les échéances. Dans la partie intitulée *Perspectives d'avenir*, la Commission propose des mesures supplémentaires, dont une réglementation, pour mieux contrôler les délais.

Le plan d'activités de la Commission pour 2003-2004 prévoit que, sans ressources supplémentaires, la Commission produira 740[2] rapports d'enquête donnant lieu à des décisions définitives. C'est pourquoi la Commission a dû apporter un certain nombre de changements :

- simplifier les rapports d'enquête
- respecter des échéances plus strictes
- réduire le délai d'examen et de décision de la Commission.

La création d'équipes multidisciplinaires chargées d'examiner les plaintes de discrimination et de suggérer leur mode de traitement est une innovation importante. Les équipes sont composées de membres de la Direction des enquêtes, de celle des Services juridiques et de celle des Politiques. Au début de l'exercice, quatre équipes multidisciplinaires regroupées par motifs de distinction ont été constituées. Cette spécialisation a accru l'expertise des équipes et favorisé une approche multidisciplinaire.

D'autres mesures ont été prises pour transformer le processus décisionnel :

- création d'un comité de soutien aux dossiers pour superviser et surveiller le rendement et pour guider les équipes multidisciplinaires; le comité veille également à ce que la documentation fournie à la Commission soit complète
- innovations technologiques pour simplifier le processus décisionnel des commissaires; les dossiers sont désormais présentés sous forme électronique, ce qui évite de les imprimer et facilite les réunions de la Commission
- augmentation du nombre de réunions de la Commission pour régler rapidement les dossiers
- accélération du traitement des dossiers, par le biais par exemple de leur regroupement.

2 Pour l'exercice 2003-2004, cela inclut les rapports d'enquête, les rapports en vertu des articles 40-41 et les rapports d'enquête relatifs à la parité salariale.

Ces mesures ont donné lieu à une augmentation de 99 % du nombre de rapports d'enquête soumis en 2003, qui est passé à 850, comparativement à 428 en 2002, et, par voie de conséquence, du nombre de décisions définitives rendues par la Commission.

La Commission est également chargée de faire enquête sur les plaintes de disparité salariale. Comme c'était le cas des autres types de plaintes, la Commission a estimé qu'il fallait absolument en accélérer le traitement. Les plaintes de disparité salariale sont complexes, mais la Commission ne voulait pas que les plaignants et les mis en cause attendent des années pour que soient réglées des plaintes légitimes concernant le milieu de travail et susceptibles de causer un tort durable aux relations de travail.

Les mesures prises par la Commission pour améliorer le traitement des plaintes aux stades de l'accueil et de l'enquête ont permis également d'accélérer le traitement des plaintes de disparité salariale. La Commission a étudié des moyens novateurs d'enquêter sur ces plaintes tout en veillant à ce qu'elles fassent l'objet d'une analyse approfondie et d'un traitement rapide.

On comptait 35 dossiers actifs en matière de parité salariale en 2003[3]. À la fin de l'année, 14 dossiers de parité salariale étaient réglés, dont 11 faisaient l'objet d'une enquête depuis plus de 2 ans. Les rapports d'enquête relatifs à 10 autres dossiers (dont 8 vieux de plus de 2 ans) ont été terminés et sont censés être remis à la Commission, qui devrait rendre une décision d'ici le 31 mars 2004. Les 24 dossiers terminés en 2003 représentent près de 69 % des plaintes actives de disparité salariale étudiées par la Commission.

Par ailleurs, la Commission a obtenu un résultat important en 2003. Elle a réussi à régler une grande partie de l'arriéré de plaintes déposées depuis des années, mais dont le dossier était suspendu tandis que les plaignants cherchaient d'autres moyens d'obtenir gain de cause[4].

Activités juridiques

En 2003, la Commission a cherché à orienter plus efficacement ses activités juridiques pour prévenir la discrimination et protéger les droits de la personne. Elle a fait en sorte que ses ressources juridiques servent à faciliter tous les aspects du travail de la Commission, qu'il s'agisse du traitement des plaintes (du stade de

3 On en dénombrait 48 au début de l'année, dont 24 plaintes individuelles contre un même employeur. Au cours de l'année, 11 nouveaux dossiers se sont ajoutés, et les 24 dossiers contre un même employeur ont été suspendus par décision judiciaire en raison d'une procédure de mise en faillite.

4 La Commission a suspendu l'enquête relative à 91 plaintes (dont les 24 plaintes de disparité salariale mentionnées à la note 3) contre un même employeur et ses compagnies liées. La Cour supérieure de l'Ontario a ordonné la suspension de toutes les procédures contre l'employeur lorsque l'entreprise s'est mise sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* au printemps 2003. Lorsque le tribunal lèvera la suspension, la Commission reprendra le cours de son enquête.

l'accueil jusqu'au Tribunal) ou d'autres initiatives, comme les études spéciales et la recherche stratégique.

Les causes devant le Tribunal canadien des droits de la personne et d'autres tribunaux sont et resteront des éléments incontournables du paysage des droits de la personne et du travail de la Commission. Cela peut cependant s'avérer long et onéreux. Les ressources financières des Services juridiques sont limitées. De plus la Commission ne représente, aux yeux de la loi, ni le mis en cause ni le plaignant. Son mandat est de veiller à sauvegarder l'intérêt public. La Commission s'efforce donc d'axer ses activités juridiques sur ce qui aura le plus d'effets positifs sur les droits de la personne. Il s'ensuit que la Commission doit répartir ses ressources juridiques en fonction de ce facteur à l'étape du Tribunal.

En mars 2003, la Commission et le Tribunal ont conclu un protocole d'entente pour discuter de questions administratives.

Au cours de la période de transition de 2003, la Commission a continué à jouer un rôle de premier plan dans le règlement des plaintes confiées au Tribunal. Elle a participé activement à toutes les séances de médiation préalables aux audiences. Ces mesures ont donné lieu au règlement de 64 plaintes, permettant d'économiser de l'argent et d'autres ressources qu'il aurait fallu engager si ces causes avaient fait l'objet d'une instruction approfondie.

En 2003, la Commission a également participé à 64 audiences, pour un total de 242 journées d'audience, soit environ 80 % de la totalité des journées d'audience tenues par le Tribunal. Elle n'y a cependant pas assumé le même rôle à chaque fois, compte tenu du fait que deux causes ne sont jamais semblables.

Activités juridiques de la Commission au stade postérieur au renvoi

	2002	2003
Plaintes renvoyées au Tribunal	70	158
Plaintes réglées après renvoi	46	64*
Nombre de journées d'audience auxquelles la Commission a participé	s. o.	242**

* Les plaintes réglées incluent les 24 renvoyées en 2002.

** Ce chiffre représente 80 % de toutes les journées d'audience tenues par le Tribunal.

Outre le travail qu'elle fait comme partie aux instances du Tribunal, la Commission a reçu 42 demandes de contrôle judiciaire de ses décisions et a participé à plusieurs autres dossiers devant la Section de première instance de la Cour fédérale et devant la Cour d'appel fédérale. Elle est également intervenue dans trois causes devant la Cour suprême du Canada : *Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Morin) c. Québec (p.g.), Pritchard c. la Commission ontarienne des droits de la personne* et le renvoi de la question des mariages entre conjoints de même sexe. Chacune de ces causes comporte des éléments ayant trait à l'arbitrage ou à la protection des droits de la personne au Canada.

Au cours de l'année visée, il s'est produit une certaine évolution juridique et législative qui a eu des répercussions sur la Commission.

La *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui a reçu la sanction royale en novembre 2003, prévoit un nouveau système d'arbitrage pour la fonction publique fédérale. Selon la nouvelle loi, les griefs déposés dans le cadre de ce système et les appels de décisions de dotation peuvent comporter des allégations de discrimination en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission a le droit d'intervenir, mais il reste encore à déterminer ce que cela signifie dans la pratique. La Commission collaborera avec d'autres organismes fédéraux pour appliquer au mieux la nouvelle loi de telle sorte que les droits des Canadiens aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* continuent d'être protégés.

La Cour suprême du Canada a rendu, dans l'affaire *Conseil d'administration des services sociaux du district de Parry Sound c. le Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario, section locale 324*, une décision qui a également des répercussions sur la Commission. Elle a conclu que les arbitres étaient compétents pour régler les plaintes en matière de droits de la personne et elle a déclaré que les arbitres du travail étaient des tribunaux spécialisés dont l'expertise touchait les relations de travail, même s'ils n'avaient pas nécessairement le savoir spécialisé des commissions des droits de la personne. Elle a ajouté que les tribunaux du travail pouvaient régler les questions ayant trait aux droits de la personne, même lorsqu'elles n'avaient pas de lien direct avec la convention collective.

Équité en matière d'emploi

La Commission est chargée de veiller à ce que les ministères et les organismes fédéraux, les sociétés d'État ainsi que les employeurs du secteur privé réglementés par le gouvernement fédéral respectent la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

L'objet de la *Loi* est de garantir que les membres des quatre groupes désignés (femmes, Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles) jouissent d'un accès égal aux emplois et qu'ils soient équitablement représentés au sein de la population active.

En 2002, un examen parlementaire de la *Loi* a révélé que celle-ci bénéficiait d'un vaste appui, qu'elle devrait être maintenue et que la Commission devrait disposer de plus de ressources afin d'accélérer le rythme des vérifications.

Toutefois, le gouvernement n'a pas renouvelé en 2003 les fonds additionnels consentis en 2000. Par conséquent, les ressources affectées au Programme de vérification de la conformité à l'équité en matière d'emploi ont été réduites du tiers, et l'effectif a été réduit de 30 à 21 employés.

Le programme de vérification de la Commission a certes donné de bons résultats. En raison des réductions budgétaires par contre, les méthodes utilisées actuellement ne sont plus viables, puisqu'il faudrait au moins encore 10 ans pour que la totalité des employeurs fassent l'objet d'une vérification. Bien que seuls la moitié de tous les employeurs aient été soumis à une vérification, leurs effectifs représentent 76 % de la main-d'œuvre active (voir le tableau 5).

Les employeurs restants se divisent en trois groupes :

- 3 organisations (visées par la *Loi* depuis 2002 par suite d'une décision prise par décret) qui représentent 10 % de la main-d'œuvre
- 58 employeurs de taille moyenne qui représentent 10 % de la main-d'œuvre
- 170 petits employeurs qui ne représentent que 4 % de la main-d'œuvre.

Tableau 5 Répartition des employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* au 31 décembre 2003

Situation	Nombre d'organisations	% de la main-d'œuvre
VÉRIFICATIONS COMPLÉTÉES ET EN COURS		
Employeurs en conformité	145	28
Employeurs faisant présentement l'objet d'une vérification	133	48
Total : employeurs vérifiés ou en cours de vérification	**278**	**76**
VÉRIFICATIONS RESTANTES		
Forces canadiennes, SCRS, GRC	3	10
Employeurs comptant plus de 500 employés	58	10
Employeurs comptant de 100 à 500 employés	170	4
Total : employeurs non vérifiés	**231**	**24**

Nota : Les données portant sur les vérifications restantes sont approximatives, étant donné que la population des employeurs varie d'une année à l'autre. Les données sur les vérifications en cours comprennent certaines vérifications mises en attente ou annulées.

Afin de relever le défi consistant à mettre en œuvre son mandat dans un contexte où les ressources sont restreintes, tout en maximisant l'effet de son programme auprès des groupes désignés, la Commission entreprendra des vérifications auprès des deux premiers groupes pendant la période allant de 2004 à 2006. Pour ce qui est des employeurs du secteur privé, la Commission utilisera les leçons qu'elle a tirées de son projet pilote auprès des petits employeurs en 2003 (voir la section *Simplification du processus de vérification* plus loin). Ce projet avait permis de recueillir des renseignements importants quant à la mise en application du processus simplifié, conçu afin d'éviter le besoin de recourir aux vérifications de suivi. La Commission a bon espoir que ces façons de faire s'avéreront fructueuses pour la grande majorité de ces employeurs. Cette stratégie permettra de porter à 96 % le nombre d'employés couverts par une vérification.

Pour ce qui est du groupe composé de nombreux petits employeurs ne représentant que 4 % de la main-d'œuvre, la Commission prévoit mener des examens afin de vérifier l'état d'avancement de leurs activités en se fondant sur les documents

présentés. Elle prévoit également fournir à ces employeurs un rapport soulignant les secteurs où des efforts supplémentaires semblent requis. Si un employeur est près d'atteindre la conformité, cet examen peut être converti en vérification de la conformité. D'autres employeurs peuvent être ultérieurement soumis à de pleines vérifications de la conformité, selon les ressources disponibles.

De cette façon, la Commission sera plus en mesure de veiller au progrès des employeurs déjà jugés conformes aux exigences de la *Loi* et d'amorcer des vérifications de mise en oeuvre auprès de ceux qui n'ont pas fait de progrès raisonnables dans l'application de leur plan d'équité en matière d'emploi. Le suivi revêt une importance particulière puisque les tout premiers résultats obtenus indiquent que les employeurs ayant fait l'objet d'une vérification, malgré les progrès qu'ils ont réalisés en vue d'accroître la représentation des groupes désignés, atteignent seulement de 22 à 29 % des objectifs fixés dans leur plan d'équité en matière d'emploi.

La Commission croit que les approches simplifiées, expliquées précédemment, lui donneront la possibilité de compenser le manque de ressources allouées aux vérifications, tout en lui permettant de suivre de près les progrès accomplis par les employeurs de façon à s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs au chapitre de l'accroissement de la représentation des groupes désignés au sein de leur effectif. Voilà la véritable mesure de la réussite de ce programme.

Des résultats pour la population canadienne

Dans le cadre de la modernisation de ses pratiques de gestion, la Commission a élaboré en 2003 un modèle logique pour évaluer l'efficacité de son Programme de vérification de la conformité à l'équité en matière d'emploi.

L'objet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est d'éliminer les obstacles à l'emploi auxquels font face les quatre groupes désignés et de garantir que les membres de ces groupes sont représentés équitablement au sein de l'effectif des employeurs assujettis à la législation fédérale. Par conséquent, le principal moyen de savoir si la *Loi* donne de bons résultats, et si les efforts de la Commission pour en faire observer les dispositions sont efficaces, consiste à déterminer si les taux de représentation de ces groupes augmentent ou non.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1986, la représentation des groupes désignés s'est en effet accrue, en partie grâce au programme de vérification de la Commission. Les deux faits suivants le montrent bien :

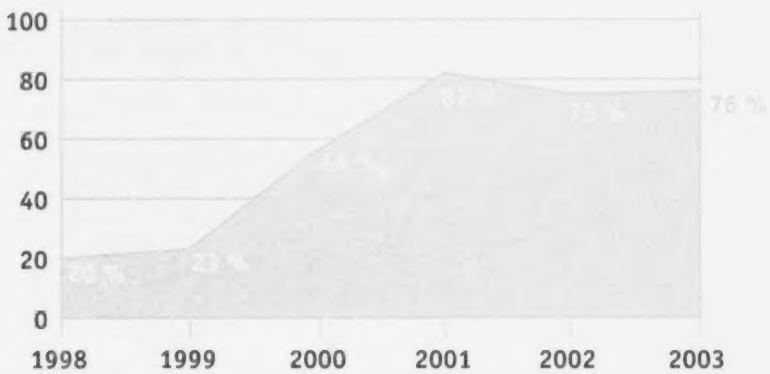
- les employeurs ayant fait l'objet d'une vérification ont réduit les écarts de représentation au sein de leur effectif au cours des années qui ont suivi la vérification
- l'effectif des employeurs ayant été soumis à une vérification est généralement plus représentatif des quatre groupes désignés que celui des employeurs qui ne l'ont pas été.

Ces résultats indiquent que, dans l'ensemble, la *Loi* est efficace et que les travaux de la Commission en vue d'en assurer l'observation portent des fruits d'année en année.

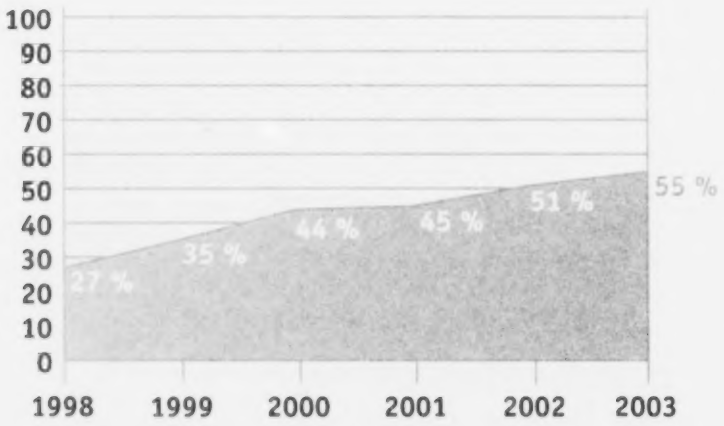
Progression des vérifications

En 2003, 278 des 509 employeurs assujettis à la *Loi* (soit 55 %) avaient fait ou faisaient l'objet d'une vérification, ce qui touchait 717 575 employés ou 76 % de l'effectif visé par la *Loi*. Il s'agit là d'une légère augmentation comparativement aux données de 2002.

Graphique 7 **Pourcentage des employés visés par la *Loi* et les vérifications de la Commission**



Graphique 8 Pourcentage des employeurs visés par la *Loi* et les vérifications de la Commission



En 2003, les vérifications d'employeurs n'ont pas beaucoup progressé étant donné la réduction des ressources disponibles. La proportion d'employés ayant été touchés par les vérifications en 2001 et 2002 a diminué en raison du nombre important d'employeurs qui se sont ajoutés à la liste des organismes visés par la *Loi* en 2002. La Commission a entrepris 25 nouvelles vérifications en 2003, par rapport à 38 en 2002.

Tableau 6 Vérifications amorcées et complétées, 1998–2003

	2003		Total cumulatif 1998–2003	
	Amorcées	Complétées	Amorcées	Complétées
Vérifications initiales	25	51	278	231
Vérifications de suivi après une vérification initiale	22	14	166	135
Vérifications de suivi faisant suite à la notification d'un ordre	2	9	21	19
Vérifications annulées	0	5	0	32
N^bre^ total de vérifications	**49**	**79**	**465**	**417**

Grâce à ses vérifications, la Commission a pu constater que 40 employeurs répondaient aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 2003 comparativement à 32 l'année précédente. Ce nombre record enregistré est en partie attribuable à des processus simplifiés instaurés en 2003 aux fins de la vérification des employeurs de petite taille, tout particulièrement de 17 petits ministères.

Depuis 1998, la Commission a pu conclure qu'un total de 145 employeurs respectaient les dispositions de la *Loi*.

Tableau 7 Employeurs en conformité

SITUATION	2003	Total cumulatif 1998–2003
Effectif pleinement représentatif, en conformité	0	2
Effectif comportant un ou des secteurs de sous-représentation, employeur en conformité dès la vérification initiale (sans engagement signé)	20	30
Effectif comportant un ou des secteurs de sous-représentation, employeur en conformité au moment de la vérification de suivi (à la suite de la signature d'engagements)	20	113
Nombre total d'employeurs en conformité	**40**	**145**
Nombre d'employeurs à qui la Commission a notifié un ordre	0	23
Renvoi au Tribunal (à la demande de la Commission ou de l'employeur)	0	8

En 2003, pour la première fois, la Commission n'a pas eu à ordonner à des employeurs de se conformer aux exigences de la *Loi*, ni à renvoyer un employeur au Tribunal de l'équité en matière d'emploi. C'est là un résultat positif, attribuable en partie aux efforts déployés par la Commission pour aider les employeurs à mieux comprendre leurs obligations en leur fournissant des outils supplémentaires et des explications plus approfondies sur les normes de vérification et les attentes associées. En outre, de plus en plus de données démontrent qu'un nombre important de gros employeurs déjà en conformité avec la *Loi* peut en inciter d'autres à suivre leur exemple.

Simplification du processus de vérification

La plupart des employeurs qui n'ont pas encore fait l'objet d'une vérification sont de taille relativement petite. Afin d'accélérer la vérification des employeurs du secteur privé comptant moins de 300 employés, la Commission a simplifié sa façon de faire en 2003 tout en leur fournissant un soutien accru.

Elle a produit une trousse d'information à l'intention des employeurs, qu'elle a mise à l'essai dans le cadre de la vérification de 25 employeurs de petite taille. Le personnel de la Commission a travaillé avec ces derniers pour les aider à atteindre la conformité durant le premier stade de la vérification. On s'attend à ce que la plupart d'entre eux soient conformes en 2004 et que les vérifications prennent à peine au-delà d'un an. Ce délai est beaucoup plus court que les trois années nécessaires aux vérifications habituelles, où les employeurs doivent signer des engagements et se soumettre à une vérification de suivi.

> *« D'après mon expérience, le processus de vérification [de la Commission] s'est avéré l'outil le plus puissant — je dirais même le seul outil efficace — de promotion de l'équité en matière d'emploi dont j'ai été témoin durant ma carrière. »*
>
> *—Un membre de la Toronto Employment Equity Practitioners Association*

En 2003, la Commission a procédé à la vérification de 17 ministères et organismes fédéraux de petite taille comptant moins de 100 employés et néanmoins visés par la *Loi*. L'ensemble simplifié de critères utilisé par le personnel s'est révélé efficace; la Commission a déclaré 13 employeurs en conformité à l'issue de vérifications ayant duré de 4 à 11 mois.

En s'appuyant sur les résultats de ces deux exercices, la Commission devrait être en mesure de trouver le moyen de simplifier sa façon de faire de manière à ce que ses pratiques demeurent les plus avantageuses possibles pour les membres des groupes désignés sur le marché du travail.

Des intentions aux résultats : progrès liés au suivi

Une fois que les employeurs sont jugés en conformité avec la *Loi*, la Commission entreprend un suivi dans le but de déterminer s'ils atteignent les objectifs à court terme qu'ils se sont fixés dans leur plan d'équité en matière d'emploi, concernant le recrutement et l'avancement. Si les employeurs ne parviennent pas à faire des progrès raisonnables, la Commission pourrait les soumettre à une nouvelle

vérification, ou « vérification de mise en œuvre », portant essentiellement sur l'exécution de leur plan d'équité en matière d'emploi.

À ce jour, la Commission a terminé le suivi des objectifs triennaux à court terme de 26 employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale, de 3 ministères et d'un employeur distinct. Les résultats sont variés. Aucun des employeurs n'a atteint tous ses objectifs. Par contre, ils ont réalisé 27 % des objectifs pour les femmes, 29 % pour les Autochtones, 22 % pour les personnes handicapées et 24 % pour les membres des minorités visibles.

Participation des intervenants

L'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'évaluation du programme de vérification de la Commission en 2002 ont mis en lumière la nécessité de collaborer plus étroitement avec les principaux intervenants à la mise en œuvre de la législation. Par conséquent, en 2003, la Commission :

- a signé un nouveau protocole d'entente avec Développement des ressources humaines Canada précisant les rôles de chaque institution et prévoyant une collaboration plus étroite
- a établi un protocole avec le Conseil privé selon lequel la Commission informera deux fois l'an le greffier du Conseil privé des progrès, des réussites et des obstacles liés à l'équité en matière d'emploi au sein de la fonction publique et ce, pour chaque ministère.

En outre, la Commission prépare actuellement un protocole d'entente qu'elle signera avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique qui représentent l'employeur des fonctionnaires fédéraux. Ce protocole d'entente permettra de meilleurs échanges d'information et la tenue de consultations régulières.

Progrès des groupes désignés

Au cours de la dernière année, 419 employeurs des secteurs des banques, des communications et des transports ainsi que du secteur « Autres » ont présenté des données sur leur effectif réuni regroupant quelque 630 000 employés en date du 31 décembre 2002. Le secteur « Autres » comprend divers employeurs tels que les sociétés céréalières, les mines d'uranium, les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées. Bien qu'il y ait eu 25 000 recrutements de moins dans le secteur privé en 2002 par rapport à l'année précédente, près de 84 000 possibilités d'embaucher des membres des groupes désignés se sont tout de même présentées.

De surcroît, le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit un rapport sur la situation de l'équité en matière d'emploi, au 31 mars 2003, au sein de 71 ministères et organismes fédéraux dont l'effectif combiné se chiffre à environ 163 000 employés. D'après ce rapport, plus de 16 400 postes vacants ont été dotés, soit quelque 1 000 postes de moins que l'année précédente, dont plus de 5 200 étaient des emplois permanents.

La section suivante compare les données relatives à la main-d'œuvre dans les secteurs privé et public avec les données du recensement de 1996 sur la disponibilité pour ce qui est des femmes, des membres des minorités visibles et des Autochtones, et avec l'estimation des taux de disponibilité des personnes handicapées tirée de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités. Les données relatives à l'équité en matière d'emploi qui proviennent du recensement et de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités réalisés en 2001 ne seront rendues publiques que plus tard en 2004. Les graphiques présentent une comparaison des progrès réalisés par les quatre groupes désignés pour la période de cinq ans depuis 1997, année où la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* telle que nous la connaissons aujourd'hui est entrée en vigueur, jusqu'en 2002. Le graphique portant sur les femmes illustre les progrès réalisés dans la catégorie des postes de direction.

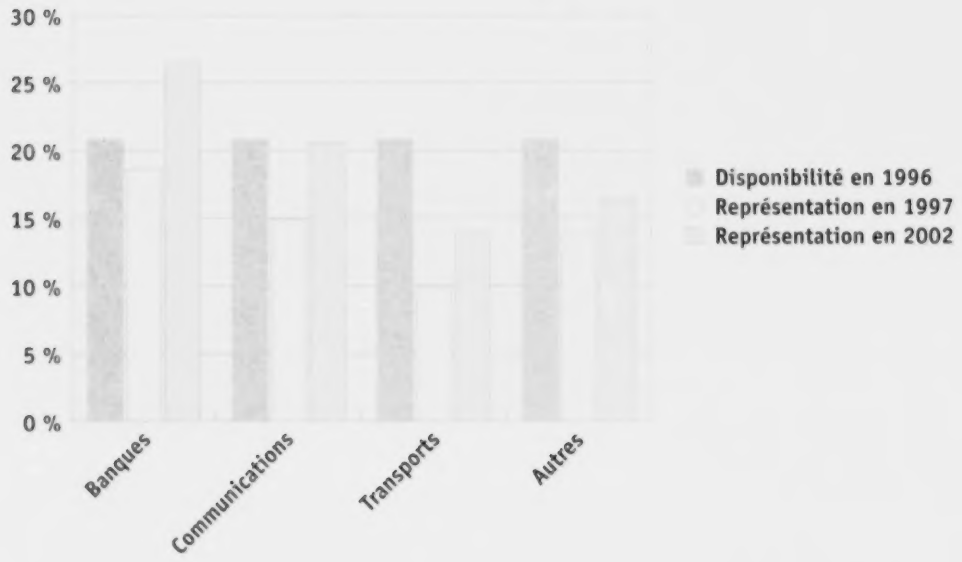
Comme la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* accorde la préférence absolue sur le plan du recrutement dans la fonction publique aux citoyens canadiens, l'estimation des taux de disponibilité préparée par le Secrétariat du Conseil du Trésor relativement à tous les groupes désignés n'englobe que les citoyens canadiens. En conséquence, la disponibilité globale des membres des minorités visibles a chuté de 10,3 % à 8,7 %.

Femmes

Secteur privé : En 2002, le taux de représentation globale des femmes dans le secteur privé était de 44,4 %, proportion conforme au taux de disponibilité de 46,4 % en 1997, demeuré presque inchangé depuis. On note toutefois une hausse importante de la proportion des postes de cadres supérieurs, qui est passée de 14,8 % en 1997 à 20 % en 2002, se rapprochant du taux de disponibilité de 20,8 % enregistré lors du recensement de 1996.

C'est dans le secteur bancaire que les femmes étaient le plus représentées (71,1 %). Elles y détenaient 84,7 % des emplois de bureau, mais elles occupent maintenant plus de 50 % des postes de cadres et de professionnels. Dans ce secteur, la proportion des postes de cadres supérieurs occupés par des femmes est passée de 18,6 % en 1997 à 26,4 % en 2002.

Graphique 9 Femmes membres de la haute direction Secteur privé sous réglementation fédérale



En 2002, le taux de représentation des femmes était le plus faible dans le secteur des transports, où elles détenaient 25,4 % de tous les emplois, ce qui est légèrement supérieur au taux de 23,3 % enregistré en 1997. Les femmes y détiennent maintenant 26,1 % de tous les postes de cadres et de professionnels. Cependant, plus de 30 % des emplois dans ce secteur font partie de la catégorie professionnelle des travailleurs manuels spécialisés, laquelle comprend divers types de chauffeurs. Seuls 11,7 % de ces emplois sont occupés par des femmes, dont près de la moitié travaillent à temps partiel comme chauffeuses d'autobus scolaire.

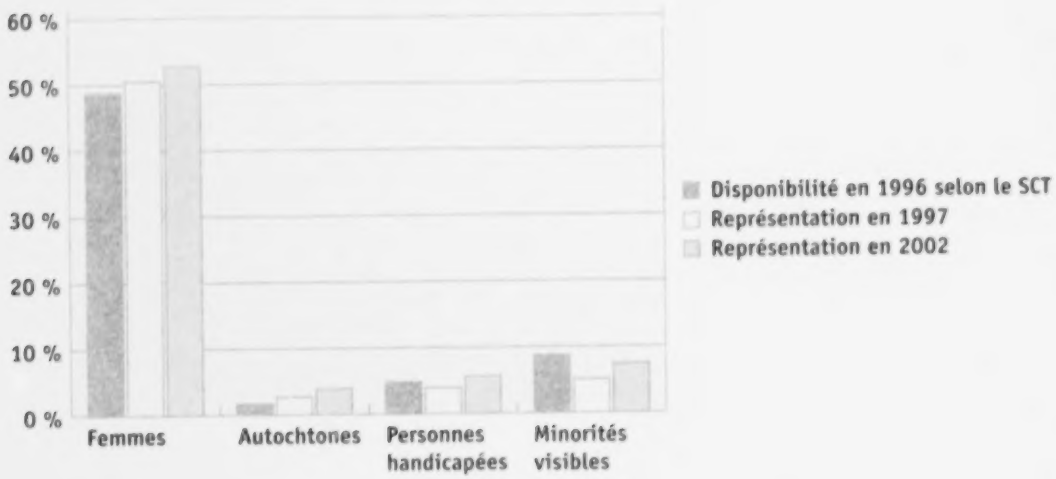
La proportion des femmes qui occupent des postes temporaires ou à temps partiel s'est réduite, passant de 25,0 % en 2001 à 23,3 % en 2002. Chez les hommes, cette proportion n'est que de 9,8 %. Bien que cette caractéristique soit aussi valable pour les femmes appartenant à une minorité visible et les femmes handicapées, elle touche plus nettement les femmes autochtones, dont 24,6 % ont un emploi temporaire ou à temps partiel. La concentration des femmes dans des postes temporaires et à temps partiel de même que dans des emplois peu rémunérés d'employés de bureau et du secteur de la vente et des services explique pourquoi les femmes ne reçoivent en moyenne que 81 % du salaire des hommes.

Secteur public : Au 31 mars 2003, les femmes constituaient 52,8 % du secteur public fédéral, proportion légèrement supérieure au taux repère de 46,4 % noté lors du recensement. Leur part des recrutements a atteint 55,9 %, ce qui est semblable à ce qu'elles ont connu l'année précédente.

La proportion des postes de cadres supérieurs occupés par des femmes est passée de 25 % en 1997 à 34 % en mars 2003. Les femmes ont fait l'objet de 43,9 % de l'ensemble des nominations dans cette catégorie d'emploi, ce qui constitue une augmentation considérable par rapport à 1997, où cette proportion s'établissait à 28,6 %. Dans la catégorie des postes scientifiques et professionnels, la représentation des femmes s'est également accrue, passant de 32,2 % en 1997 à 40,3 % en 2002.

Malgré tout, il y a encore place à l'amélioration. En effet, les femmes occupent 59,3 % de tous les postes dotés pour une durée déterminée et, par rapport aux hommes, elles travaillent principalement dans le domaine du soutien administratif. Ces facteurs contribuent au fait que 59 % des femmes au sein de la fonction publique ont un revenu inférieur à 50 000 $ en comparaison de 36,8 % des hommes.

Graphique 10 Groupes désignés Fonction publique fédérale



Membres des minorités visibles

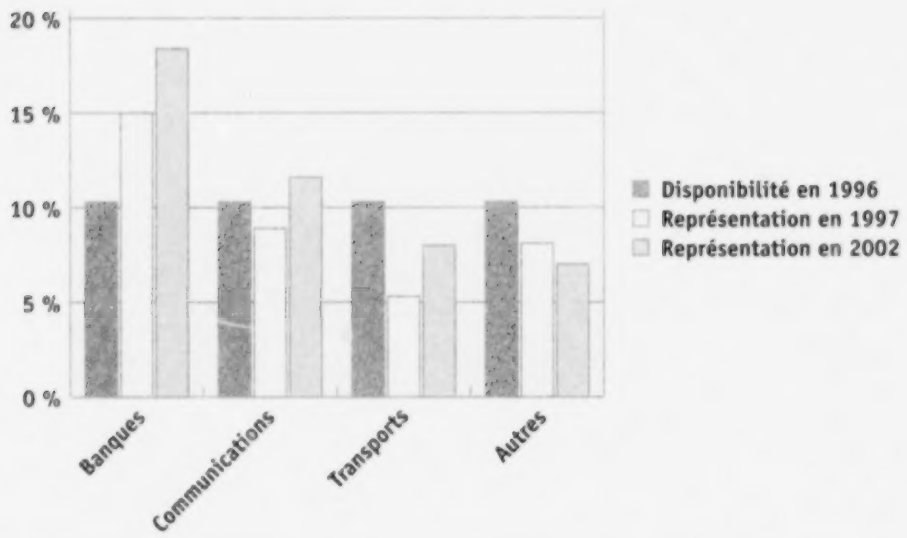
Secteur privé : La représentation des membres des minorités visibles dans le secteur privé est passée de 9,7 % en 1997 à 12,2 % en 2002. Depuis maintenant 8 ans, la part des personnes embauchées parmi les membres des minorités visibles est supérieure au taux repère de 10,3 % relevé dans le recensement de 1996. En 2002, ils représentaient 12,8 % de toutes les personnes recrutées.

C'est dans le secteur bancaire que les membres des minorités visibles étaient le plus représentés, bénéficiant d'une part élevée et constante des recrues. Leur taux de représentation est passé de 15,0 % en 1997 à 18,4 % en 2002. En outre, ils occupent désormais 6,2 % de tous les postes de cadres supérieurs, soit une hausse

par rapport au taux de 4,3 % enregistré en 1997, et 22,0 % de tous les emplois de professionnels, comparativement à 18,3 % en 1997.

La représentation des membres des minorités visibles s'est aussi améliorée dans le secteur des communications, passant de 8,9 % en 1997 à 11,6 % en 2002, et dans le secteur des transports, où elle se chiffrait à 8,0 % en 2002 comparativement à 5,3 % en 1997. Par contre, on a observé une baisse dans le secteur « Autres », où les membres des minorités visibles sont descendus à 7 % de l'effectif en 2002 par rapport à 8,1 % en 1997.

Graphique 11 Minorités visibles
Secteur privé sous réglementation fédérale



Secteur public : Au 31 mars 2003, les membres des minorités visibles formaient 7,4 % de la fonction publique. Il s'agit là d'une augmentation comparativement au taux de 5,1 % enregistré en 1997. Cette proportion est toutefois inférieure au taux de disponibilité de 8,7 % établi en 1996 par le Conseil du Trésor pour la fonction publique. Leur part des nominations à des postes permanents a également connu une légère baisse, passant de 12,3 % en 2001 à 11,2 % en 2002.

En souscrivant au plan d'action du Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, le gouvernement s'était engagé à réserver un recrutement sur cinq aux minorités visibles avant la fin de l'exercice financier de 2002-2003. En fait, la part des personnes embauchées chez les membres des minorités visibles en 2002-2003 était de 9,5 %, ce qui est inférieur à la moitié de l'objectif visé. Le plan d'action prévoyait aussi un objectif fixé à une recrue sur cinq dans la catégorie des postes de cadres supérieurs, devant être atteint d'ici la fin de l'exercice de 2004-2005. Au 31 mars 2003, les membres des minorités visibles

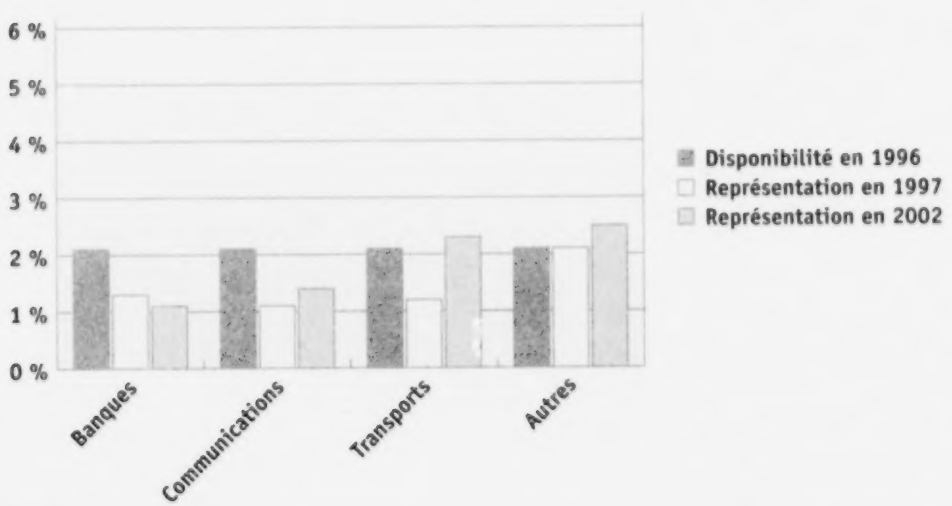
détenaient seulement 4,2 % de tous les postes de cadres supérieurs. Des 82 personnes embauchées dans cette catégorie, seules 7 appartenaient à une minorité visible, soit 8,5 %.

Autochtones

Secteur privé : En 2002, les Autochtones formaient 1,7 % de la main-d'œuvre de l'ensemble des entreprises privées assujetties à la législation fédérale. Bien qu'il s'agisse d'une augmentation comparativement au taux de 1,3 % enregistré en 1997, cette proportion demeure inférieure au taux repère de 2,1 % noté lors du recensement de 1996. La part des Autochtones qui ont été embauchés en 2002 s'élève à 1,9 %, ce qui constitue une hausse par rapport à l'année précédente. En 2002, les Autochtones ont affiché un taux de cessation d'emploi supérieur à la moyenne, laissant supposer que l'absence de progrès est liée à un taux inférieur de maintien en fonction.

Les Autochtones étaient le plus représentés dans le secteur « Autres », qui comprend certaines entreprises des domaines de l'exploitation minière, de la commercialisation du poisson et de l'industrie céréalière dans les régions du Nord et de l'Ouest employant un grand nombre d'Autochtones. En 2002, les Autochtones constituaient 2,5 % de l'effectif de ce secteur, ce qui représente une hausse en comparaison du taux de 2,1 % atteint en 1997. Cette progression est attribuable au fait que, depuis quatre ans, leur part du recrutement excède le taux de disponibilité. Il s'agit du seul secteur où les Autochtones ont enregistré un taux de cessation d'emploi inférieur à la moyenne en 2002.

Graphique 12 Autochtones
Secteur privé sous réglementation fédérale



La représentation des Autochtones était à son niveau le plus faible dans le secteur bancaire, où leur part des emplois est passée de 1,3 % en 1997 à 1,1 % en 2002. Cette diminution s'explique par le fait que la part des employés recrutés chez les Autochtones n'a été que de 0,9 %, soit moins de la moitié du taux repère de 2,1 % enregistré lors du recensement.

Secteur public : En revanche, la représentation des Autochtones dans le secteur public s'est améliorée, passant de 2,7 % en 1997 à 3,9 % au 31 mars 2003. Au cours de la dernière année, ils ont obtenu 4,5 % de tous les nouveaux postes dotés, et 5,4 % de tous les nouveaux postes permanents.

Parmi les 42 ministères et organismes fédéraux comptant au moins 200 employés, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien emploie à lui seul 18 % de tous les employés autochtones de la fonction publique fédérale. Mais, même sans compter ce ministère, le taux de représentation des Autochtones au sein de la fonction publique se chiffre à 3,3 %, ce qui dépasse de beaucoup le taux repère de 2,1 % noté dans le recensement.

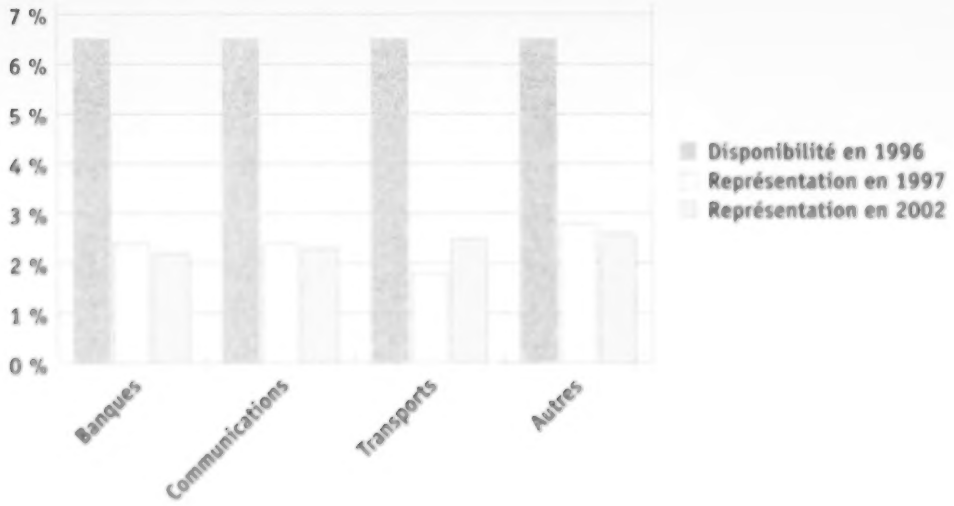
Dans l'ensemble, les Autochtones ont obtenu une part des recrutements considérablement plus élevée que le taux repère de 2,1 % enregistré lors du recensement dans toutes les catégories professionnelles. Dans la catégorie des postes de cadres supérieurs, 8 personnes (ou 9,8 %) de l'ensemble des personnes embauchées étaient des Autochtones, portant leur taux de représentation à 2,7 %.

Personnes handicapées

Secteur privé : Depuis l'entrée en vigueur de la première *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ce sont les personnes handicapées parmi les quatre groupes désignés qui en ont bénéficié le moins. En effet, leur taux de représentation est demeuré presque inchangé depuis 1997, s'inscrivant à 2,3 % en 2002. Seul 1 % de toutes les personnes embauchées en 2002 étaient des personnes handicapées, ce qui est considérablement inférieur au taux repère de 6,5 %. Depuis 1997, on note une diminution de leur taux de représentation dans tous les secteurs, à l'exception de celui des transports où leur proportion est passée de 1,8 % à 2,5 %.

Une fois de plus, c'est dans le secteur bancaire que les personnes handicapées ont été le moins représentées en 2002, occupant seulement 2,2 % des postes. Leur part des recrutements dans ce secteur a atteint un faible 0,8 %. Seuls 164 des 19 000 nouveaux employés embauchés par les 6 plus grandes banques étaient des personnes handicapées.

Graphique 13 Personnes handicapées
Secteur privé sous réglementation fédérale



Secteur public : Contrairement à la situation observée dans le secteur privé, le taux de représentation des personnes handicapées dans le secteur public s'est accru chaque année de 1997 à 2002, passant de 3,9 % à 5,6 %. Cette proportion est supérieure au taux repère de 4,8 % du Conseil du Trésor, mais elle reste légèrement en deçà du taux de disponibilité de ce groupe sur le marché du travail canadien, estimé à 6,5 % selon l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de 1991.

La hausse du nombre de personnes handicapées au sein de la fonction publique fédérale semble être principalement attribuable à un accroissement non pas du nombre de personnes embauchées, mais des déclarations volontaires. En effet, les personnes handicapées ne constituent que 3,1 % de tous les nouveaux employés recrutés en 2002. Aucune personne handicapée n'a été nommée à un poste de cadre supérieur, et la part des recrutements des personnes handicapées dans toutes les autres catégories professionnelles s'est avérée nettement inférieure au taux repère du Conseil du Trésor (4,8 %) et au taux de représentation sur le marché du travail (6,5 %).

Résumé

Depuis 1997, on compte davantage de femmes dans des postes de cadres et de professionnels tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Pourtant, elles demeurent sous-représentées dans des emplois traditionnellement réservés aux hommes dans le secteur des transports et d'autres secteurs. Quant aux membres des minorités visibles, leur représentation s'est accrue dans le secteur privé, et ils obtiennent maintenant une plus grande part des postes dans le secteur public.

Cependant, les données du recensement de 2001 hausseront les seuils à atteindre, et il faudra déployer des efforts considérables pour que ce groupe jouisse d'une pleine représentation. Pour ce qui est des Autochtones, ils ont enregistré des augmentations dans tous les secteurs, à l'exception de celui des banques. Les personnes handicapées ont augmenté leur représentation dans le secteur public. Dans le secteur privé, en dépit d'une multitude de possibilités d'embauche, la part des personnes handicapées embauchées est beaucoup moins importante que prévu compte tenu de leur taux de disponibilité, et par conséquent, ces personnes demeurent fortement sous-représentées dans tous les secteurs.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige que les employeurs se fixent des objectifs de recrutement et d'avancement afin de remédier à la sous-représentation. Dès que seront connues les données du recensement de 2001 sur l'équité en matière d'emploi, les employeurs devront revoir leurs objectifs afin de tenir compte des seuils plus élevés. La Commission suivra attentivement la situation pour voir si ces derniers atteignent leurs objectifs, faute de quoi, elle pourrait entreprendre des vérifications afin de déterminer s'ils ont bien mis en application leur plan d'équité en matière d'emploi et prendre d'autres mesures d'exécution, si nécessaire.

Défis à venir dans le domaine de l'équité en matière d'emploi

Disposant de moins de ressources en 2004, la Commission devra réviser ses façons de faire et ses plans d'équité en matière d'emploi. L'objectif est d'établir un équilibre entre la nécessité de soumettre à une vérification les employeurs n'ayant pas encore été vérifiés et celle de suivre les progrès des employeurs s'étant fixé des objectifs de recrutement et d'avancement dans leur plan d'équité en matière d'emploi et de procéder à des vérifications de mise en œuvre.

Promouvoir les droits de la personne au Canada et aider d'autres pays à se doter de moyens pour défendre ces droits sont d'importantes initiatives de la Commission.

Promotion et prévention

La Commission est responsable de l'élaboration et de l'exécution de programmes d'information dont l'objectif est de mieux faire connaître au public la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et le rôle et les activités de l'organisme.

La Commission estime que cette fonction, ainsi que son rôle d'information habituel, est un important volet de l'offensive pour prévenir la discrimination. Comme on l'a mentionné plus tôt, la prévention de la discrimination améliore les milieux de travail et peut réduire le nombre croissant de plaintes.

À l'automne 2003, la Commission a consacré des ressources additionnelles pour accroître la prévention de la discrimination; cette fonction est décrite dans le rapport à la section intitulée *Perspectives d'avenir*.

Si l'on veut attirer l'attention sur la prévention, les employeurs et leur personnel devront, entre autres choses, pouvoir se procurer facilement de bons outils d'information.

Parmi les autres activités promotionnelles entreprises en 2003 par la Commission, mentionnons :

- la publication de dépliants sur la médiation et la conciliation, ainsi que d'un bulletin visant à promouvoir le règlement alternatif des différends;
- la publication du premier *Bilan de l'équité en matière d'emploi* et une trousse-pilote d'information à l'intention des employeurs pour les aider à se préparer aux vérifications de l'équité en emploi;
- la publication de documents de consultation publique sur la situation des femmes détenues en ce qui a trait aux droits de la personne et d'énoncés de politique sur l'embauche des Autochtones;
- la présentation de mémoires au gouvernement, au Parlement et aux tribunaux sur les mariages entre conjoints de même sexe, sur l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à tous les Autochtones, sur la parité salariale et sur la promotion de mesures visant à assurer la

conformité de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique* aux normes en matière de droits de la personne;

- la réalisation d'un nouveau site Web.

Les Canadiens utilisent de plus en plus Internet, et la Commission a entrepris de restructurer et de reconstruire son site Web et d'en faire le principal outil de communication de l'organisme pour promouvoir ses services auprès du public. Le nouveau site Web sera lancé d'ici la fin de l'exercice 2003-2004. Il est conçu pour être convivial et adapté aux personnes ayant une déficience visuelle ou dont la mobilité est réduite. La Commission a déjà utilisé la nouvelle présentation du site Web dans la plupart de ses publications récentes.

AU SERVICE DES CANADIENS

Demandes téléphoniques	25 646
Demandes par courrier électronique	5 024
Publications distribuées	95 467
Visiteurs du site Web	198 374

En plus d'apporter d'autres modifications aux processus de la Commission en 2003, on a insisté davantage sur la liaison et la sensibilisation pour réduire le nombre de plaintes reçues par l'organisme et les incidents liés à une activité discriminatoire. La Commission, qui fournit à sa clientèle des outils pour lutter contre la discrimination lorsqu'elle survient et pour modifier les pratiques et les politiques qui peuvent entraîner un conflit, entend devenir un chef de file dans la prévention de la discrimination. Un autre secteur d'intérêt a été les questions liées à la race, et la Commission a participé à de nombreuses conférences et tables rondes sur le profilage racial et la haine.

En 2003, diverses directions de la Commission ont organisé 197 activités de liaison ou de sensibilisation. Les responsabilités des employeurs, du personnel et des syndicats en ce qui concerne l'obligation de prendre des mesures d'adaptation en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* constituaient un des centres d'attention. Des ateliers organisés spécialement à l'intention de groupes d'employeurs étaient axés sur les gestionnaires et les superviseurs et leurs droits et responsabilités selon la loi. L'étude des systèmes d'emploi mobilise toujours l'attention pour ce qui est de l'équité en matière d'emploi et de ses intervenants. Les bureaux régionaux mettent en place toute une gamme d'activités de liaison, y compris la collaboration avec certains groupes locaux d'employés, d'employeurs et d'étudiants et le public.

Activités internationales

La création de la Commission canadienne des droits de la personne en 1978 a fait suite à la ratification par le Canada de la *Déclaration internationale des droits de l'homme*. Depuis la Commission a joué un rôle important dans la promotion au pays du respect des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Dès le début, le Canada a manifesté son engagement au niveau international — en participant à l'élaboration des normes internationales liées à ces droits, en soutenant la création d'institutions nationales des droits de l'homme dans les pays en développement et en constituant des réseaux internationaux visant à partager les pratiques exemplaires en ce domaine. En fait, la Commission peut tirer gloire pour une large part d'avoir été la première à soulever la question des commissions des droits de la personne devant les Nations Unies, d'avoir contribué à l'adoption par celles-ci en 1991 des *Principes de Paris* ainsi que de normes internationales sur l'indépendance et l'impartialité des institutions nationales des droits de l'homme.

La Commission continue de jouer un rôle important au niveau international par l'intermédiaire de son modeste programme international.

Le programme international de la Commission répond à la priorité formulée par le gouvernement de promouvoir la démocratie et de favoriser l'égalité des chances à la faveur de l'action internationale du Canada. La Commission dispose d'un savoir-faire unique partagé par aucun autre organisme fédéral en ce qui a trait à la création de commissions des droits de la personne. Celle-ci a vu récemment le mérite de son programme être reconnu dans la revue *Human Rights Quarterly* de la Johns Hopkins University, qui faisait état du « rôle de chef de file du programme dans la création et la consolidation » des institutions nationales des droits de l'homme.

Au cours de l'année écoulée, la Commission a continué d'appuyer les objectifs du Canada en matière de politique étrangère et d'aide au développement dans la mesure où elle a aidé d'autres pays à renforcer leurs institutions nationales des droits de l'homme. Ce faisant, elle a travaillé en partenariat avec des ministères et des organismes comme l'Agence canadienne de développement international et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. La Commission s'est penchée sur des projets subventionnés par l'ACDI avec des commissions des droits de la personne en Inde, en Indonésie et au Népal pour leur permettre d'accroître leur capacité dans divers domaines dont l'éducation aux droits de la personne, les droits des personnes handicapées, le traitement des plaintes et les enquêtes à leur sujet et la gestion des plaintes.

En 2003, la Commission a accueilli des stagiaires de l'Indonésie et de la Corée du Sud et plus de 15 délégations de passage qui voulaient obtenir plus de renseignements sur le cadre en matière de droits de la personne au Canada et l'expérience de la Commission.

La Commission a également continué d'assumer son rôle de chef de file; elle a établi un réseau pour renforcer les institutions nationales des droits de l'homme et pour défendre les droits de la personne au sein des Amériques. Ce réseau correspondait à l'engagement pris par le Canada lors du Sommet des Amériques en 2001. Le réseau, dont plus de 20 institutions sont membres, a tenu sa deuxième assemblée générale en 2003; on a par la suite donné des ateliers portant sur le rôle des institutions nationales en matière de promotion et de protection des droits des personnes handicapées ainsi que sur les droits de la personne et la sécurité.

Tout au long de l'année, la Commission a continué de jouer un rôle clé au sein d'organismes où les normes et les politiques internationales en matière de droits de la personne étaient élaborées. Parmi ces organismes, mentionnons le Comité international de coordination des institutions nationales des droits de l'homme et la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

La Commission a contribué à la rédaction des rapports du Canada sur la conformité à la législation internationale en matière de droits de la personne, y compris aux traités internationaux concernant la discrimination à l'égard des femmes et la discrimination en matière d'emploi et de profession.

La Commission a rencontré le rapporteur spécial des Nations Unies et a déposé divers documents de politique portant sur des enjeux comme l'autonomie des institutions nationales, leur participation aux réunions des Nations Unies sur les droits de la personne et les droits des personnes handicapées.

Gestion moderne

En février 2003, la Commission a commencé la mise en œuvre de l'Initiative gouvernementale de modernisation de la fonction de contrôleur. Cette initiative vise à renforcer les pratiques de gestion et harmoniser les renseignements financiers avec les autres données sur le rendement. Elle devrait se traduire par des décisions, des politiques publiques et une prestation de services plus éclairées. Sa mise en œuvre permettra à la Commission de gérer ses ressources plus efficacement et de mieux rendre compte de leur utilisation au Parlement et aux Canadiens.

La mise en place de l'Initiative de gestion moderne de la Commission comporte les trois étapes suivantes :

- enseigner au personnel divers principes et techniques pour lui permettre de mieux comprendre l'Initiative de gestion moderne
- évaluer l'état des pratiques actuelles de gestion en ce qui concerne les sept piliers de la gestion moderne (valeurs et éthique, gestion du risque, information intégrée sur le rendement, gérance, leadership, ressources humaines et responsabilisation) en comparaison d'une norme commune
- élaborer et appliquer un plan d'action pour combler les lacunes signalées dans l'évaluation de la capacité.

À l'heure actuelle, les deux premières étapes sont complétées. Une série d'entrevues et d'ateliers avec les gestionnaires supérieurs et intermédiaires a permis d'évaluer la capacité de la Commission. La société chargée de l'évaluation a signalé que :

> *« Les résultats de l'évaluation de la capacité sont très favorables et correspondent à l'engagement continu de la haute direction de réviser l'organisation pour améliorer les pratiques de gestion, créer une culture de l'amélioration continue et obtenir de meilleurs résultats. »*
>
> — Deloitte & Touche

L'évaluation complète de la capacité figure sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante : **www.chrc-ccdp.ca**

La Commission dresse actuellement un plan d'action pour combler les lacunes signalées dans le rapport et résoudre diverses questions abordées dans le nouveau Cadre gouvernemental de responsabilisation de gestion. Voici les faits saillants de l'état d'avancement des travaux à ce jour :

Gérance

La Commission a mis en place des systèmes et des processus énergiques pour contrôler la gestion financière et faire en sorte que les fonds soient utilisés selon les priorités du plan d'activités, tout au long de l'année. Cela comprend aussi la surveillance mensuelle effectuée par le Comité de direction concernant la situation financière de l'organisme.

Chaque semaine, un comité d'examen, formé de membres de la direction, passe en revue les contrats de plus de 15 000 $ attribués à divers fournisseurs uniques et les principaux mécanismes de passation de contrats. Les activités d'accueil ont été réduites au minimum et respectent les lignes directrices. Les dépenses de représentation et les frais de déplacement de la présidente et du secrétaire général seront bientôt affichés sur le site Web de la Commission. La Commission poursuit ses efforts pour diminuer les frais de déplacement au cas par cas et plus généralement par la réattribution de trois postes de médiateur à des bureaux régionaux. Elle prépare aussi et met à jour chaque année son plan de vérification interne, d'évaluation et de gestion du risque. En outre, elle a terminé une étude d'évaluation de son Programme de vérification de la conformité à l'équité en matière d'emploi. Le sommaire, la réponse et le plan d'action de la direction relatifs à cette évaluation seront affichés sur le site Web de la Commission d'ici le 1er avril 2004.

La Commission établit actuellement le cadre d'évaluation de son Programme de gestion des plaintes en matière de droits de la personne et procède à la vérification des états financiers des Services juridiques qu'elle prévoit compléter d'ici le 31 mars 2004.

Responsabilisation

La Commission a resserré sa démarche et ses critères en ce qui a trait aux objectifs de rendement des cadres supérieurs. En outre, elle a fait en sorte que la responsabilisation ait, grâce à ces objectifs, des répercussions jusqu'aux niveaux inférieurs.

Effectif

Un certain nombre de pierres angulaires ont été mises en place pour favoriser la bonne gestion des ressources humaines et la création d'un milieu de travail sain. La Commission a proposé d'autres emplois aux employés nommés pour une période indéterminée et touchés par le non-renouvellement des ressources de la Direction générale de l'équité en matière d'emploi. Le taux de roulement du personnel, de moins de 6 %, est bien inférieur aux normes relatives aux organismes à rendement élevé. La Commission continue d'appuyer les priorités fédérales au moyen de

nouvelles politiques et de nouveaux programmes en matière de ressources humaines, directement liés au plan d'activités. En outre, dans les limites du présent budget, la Commission aidera les employés à concevoir et mettre au point leur plan d'apprentissage pour leur permettre d'atteindre un rendement supérieur.

Service axé sur la clientèle

Un nouveau modèle de gestion en matière de droits de la personne a été décrit précédemment dans ce rapport. Le principal motif qui a incité la Commission à suivre une orientation de ce type était d'offrir des services de qualité aux Canadiens dans des délais raisonnables.

Mesure du rendement

La Commission a lancé un programme pour établir, de manière plus stricte, les résultats qu'elle cherche à obtenir et les mesures qui montreront les progrès accomplis dans ce sens. Le programme a commencé par un cadre de responsabilisation axé sur les résultats concernant le Programme d'équité en matière d'emploi. Les mesures sont décrites au chapitre *Équité en matière d'emploi* du rapport sous la rubrique *Des résultats pour la population canadienne*. Une démarche semblable est en cours pour le Programme de gestion des plaintes en matière de droits de la personne et pour la Commission dans son ensemble. La possibilité d'offrir des services à haut rendement et axés sur la clientèle dépend de la capacité de la Commission à établir une « situation stable » où le nombre de nouvelles plaintes signées correspond à celui des dossiers fermés la même année. Comme on l'a signalé ailleurs dans le rapport, la Commission est sur le point d'atteindre cet objectif.

Les résultats obtenus par la Commission grâce à ses innovations récentes sont très encourageants, mais il reste encore beaucoup à faire.

Jusqu'ici, la réforme a été interne. La Commission a pris des mesures pour améliorer les services dans les secteurs où elle exerce un contrôle.

Il reste cependant d'importants besoins à combler. Il a été question de certains d'entre eux dans les rapports récents de la Commission[5]. Dans certains cas, elle y demande un certain nombre de changements de nature législative et réglementaire débordant ses pouvoirs actuels.

La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements majeurs. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les lois apparentées sont aptes à orienter le système de protection des droits de la personne. La *Loi* est très vaste, aborde des questions de fond et continue d'être inspirée par une démarche novatrice. Toutefois, au cours des 25 dernières années, toutes ses dispositions et ressources n'ont pas été exploitées pleinement ni eu l'impact qu'elles auraient pu avoir. Le processus de changement de la Commission s'appuie sur le principe voulant que le Parlement souhaitait que son application soit complète. Cela n'empêche pas que certains aspects devraient toutefois faire l'objet d'une mise à jour afin de favoriser davantage l'esprit de la *Loi*.

Cela étant, la Commission met de l'avant quelques propositions (voir la section suivante) sur les transformations qu'il y aurait lieu d'apporter pour rendre le système de protection des droits de la personne encore plus efficace au XXI[e] siècle.

Le nouveau paysage des droits de la personne

Au cours de l'année écoulée, la Commission canadienne des droits de la personne s'est engagée dans un processus de réforme, transformant le système de gestion des plaintes, s'efforçant de réduire l'arriéré des dossiers et instaurant un nouveau système apte à régler de vastes questions en matière de droits de la personne. Nous venons de décrire beaucoup de ces changements.

Il est important de prendre du recul et d'examiner les principes et les valeurs qui animent le nouveau mode de gestion des droits de la personne à la Commission.

5 Parmi ces rapports : le rapport du vérificateur général de 1998, le rapport du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de 2000 et les rapports des comités permanents de la Chambre des Communes et du Sénat sur les droits de la personne, la condition des personnes handicapées et les comptes publics.

Un récent sondage a démontré que les Canadiens sont très attachés aux valeurs des droits de la personne et au principe d'égalité. Il révèle également que toute réforme de la politique sociale devrait s'appuyer sur ces valeurs[6].

Les cinq principes directeurs du changement

Tout au long du processus de réforme, la Commission s'est inspirée des cinq principes suivants. Il s'agissait d'instaurer un système de protection des droits de la personne :

- qui serve l'intérêt public
- qui transforme les comportements
- qui soit exhaustif
- qui soit préventif et prospectif
- qui soit indépendant, impartial et producteur de bonne gouvernance.

La Commission a entrepris une transformation qui prendra du temps et qui suppose, avant d'être entièrement définie et mise en œuvre, la participation des parlementaires, d'entités non gouvernementales et d'autres intervenants du système fédéral de protection des droits de la personne.

Trois points importants à retenir :

- Certains de ces cinq principes peuvent se concrétiser dans le cadre de la loi actuelle, mais d'autres supposent des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Sont proposées ci-après quelques réflexions préliminaires sur des modifications éventuelles à la *Loi*.
- Tous les principes peuvent en partie se concrétiser dans le cadre des procédures actuellement en vigueur à la Commission, mais ils ne sauraient l'être entièrement tant que d'autres éléments du système fédéral de protection des droits de la personne (à savoir le Tribunal canadien des droits de la personne et les employeurs et fournisseurs de services sous réglementation fédérale) ne se transforment pas également.
- Les nouvelles orientations de la Commission en matière de droits de la personne visent à réaliser beaucoup des objectifs énoncés dans le rapport

6 « [Traduction]La résolution des conflits dans la refonte de la politique sociale — ce qui est souhaitable par opposition à ce que l'on peut se permettre et gérer — doit être fondée sur des valeurs », *Dialogue entre citoyens sur l'avenir du Canada : un contrat social pour le 21e siècle*, avril 2003, p. 6.

publié par le Comité fédéral de révision en 2000 sous le titre *La promotion de l'égalité : une nouvelle vision*, quoique par des moyens différents.

Premier principe : servir l'intérêt public

Les commissions des droits de la personne poursuivent un certain nombre d'objectifs.

Elles sont chargées de réparer les situations de discrimination à l'égard de particuliers, mais aussi de corriger les tendances persistantes à l'inégalité, de prévenir la discrimination, de renseigner la population sur les droits à l'égalité et de circonscrire les nouveaux enjeux en matière de droits de la personne.

Le dilemme des commissions des droits de la personne tient au fait que le règlement de l'énorme volume de plaintes individuelles ne leur permet pas d'aborder pleinement un grand nombre de ces questions plus générales. Les ressources de la Commission sont presque entièrement consacrées au traitement des plaintes, et elle ne peut mettre autant d'accent sur les autres instruments dont elle dispose pour transformer les comportements sociaux (information, promotion, recherche sur les nouvelles tendances et autres mesures préventives).

Choisir l'instrument qui convient à chaque situation

En raison de ses ressources limitées et de décisions judiciaires, la Commission s'est progressivement éloignée de ses objectifs de prévention. Au lieu de cela, elle s'occupe presque uniquement d'enquêtes et de litiges pour régler les conflits en matière de droits de la personne.

L'arbitrage reste un moyen important de régler bien des questions essentielles en matière de droits de la personne, mais beaucoup d'autres conflits n'ont pas nécessairement besoin de passer par le modèle accusatoire. Comme l'explique la Commission du droit du Canada, « le processus judiciaire est axé sur l'affrontement de deux parties et sur le passé », et « son application produit des gagnants et des perdants[7] ». Il arrive souvent, par contre, que les enjeux qui opposent les parties ne soient pas bilatéraux, mais complexes. Il peut être nécessaire de prendre des mesures systémiques d'envergure, que le Tribunal ne peut pas prendre, par exemple l'adoption d'une nouvelle politique touchant un secteur entier et non plus un simple mis en cause. Il arrive que les relations entre les parties soient durables et que le processus accusatoire risque de créer davantage d'acrimonie et de compromettre les relations.

7 *De la justice réparatrice à la justice transformatrice*, Commission du droit du Canada, 1999, avant-propos.

Cela étant, la Commission a entrepris d'instaurer un système susceptible de faciliter le rétablissement d'un certain équilibre et d'une certaine souplesse dans les instruments dont elle dispose.

Certains enjeux seront mieux défendus par le biais d'instruments axés sur la conformité volontaire comme l'information, le règlement alternatif des différends ou les rapports spéciaux. D'autres supposent l'emploi d'instruments d'exécution comme les enquêtes officielles et les audiences en bonne et due forme du Tribunal canadien des droits de la personne.

L'objectif est de pouvoir prendre les mesures les mieux adaptées à la situation.

La Commission est en train d'élaborer un modèle taillé sur mesure, à savoir :

- des solutions de rechange au traitement formel des plaintes, par exemple la production de rapports spéciaux destinés au Parlement ou la tenue d'enquêtes publiques
- dans le cadre du système de traitement des plaintes, un mode de triage garantissant que les ressources et les instruments qui conviennent sont consacrés aux plaintes dont le règlement aura le plus de répercussions sur les droits de la personne.

Des solutions de rechange au système de traitement des plaintes

La Commission est en train de se doter de nouveaux instruments pour aborder les enjeux systémiques en matière de droits de la personne. Cela va des méthodes plus « inquisitoires », comme les enquêtes publiques et les rapports spéciaux destinés au Parlement, aux méthodes plus « consultatives », comme les analyses de politiques. Beaucoup de ces instruments sont déjà à la disposition de la Commission dans le cadre du mandat de promotion que lui attribue la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

En 2000, le Comité de révision proposait que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour permettre d'accueillir les plaintes ayant trait à la discrimination systémique, c'est-à-dire les plaintes concernant des groupes de Canadiens ou liées à des enjeux d'intérêt public important. Le triage des dossiers effectué par la Commission et l'emploi qu'elle fait d'instruments autres que les plaintes pour les questions d'ordre systémique sont conformes à l'esprit des recommandations du Comité, mais de façon plus efficace. Même si le Comité recommandait qu'un pouvoir d'enquête soit explicitement ajouté à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission interprète la *Loi* comme lui attribuant déjà le pouvoir de procéder à des enquêtes publiques.

Cela dit, pour renforcer sa capacité à employer d'autres instruments que les plaintes, la Commission propose des modifications à la législation et à la réglementation :

- obtenir des pouvoirs plus larges qui lui permettront de recueillir des preuves dans le cadre de ses enquêtes systémiques
- obtenir que le gouvernement soit tenu de répondre dans un délai précis aux rapports spéciaux
- obtenir confirmation que la Commission peut examiner les projets de loi pour vérifier s'ils sont conformes à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*
- obtenir un pouvoir général de vérification en matière de droits de la personne pour mettre en oeuvre une procédure non accusatoire et constructive aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, semblable à ce qui existe aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*
- obtenir un statut plus officiel pour les instruments de la Commission en matière d'information, de recherche et de politiques.

Une approche taillée sur mesure : le système de triage des plaintes

[Traduction] « Le règlement des problèmes de discrimination [...] à titre individuel incite les commissions des droits de la personne à éteindre des incendies locaux quand c'est toute la forêt qui risque de prendre feu »[8].

À titre d'organisme public, la Commission a l'obligation de démontrer une solide administration publique tant du point de vue de l'utilisation des ressources que de celui de la justice. Elle doit donc se doter d'une solide administration publique et d'un système de traitement des plaintes opportuns et efficients. Après analyse de son rôle, la Commission a conclu que l'intérêt public suppose que les organismes chargés de protéger les droits de la personne puissent consacrer le maximum de ressources aux plaintes dont le règlement aura le plus de répercussions dans ce domaine.

La Commission a dégagé 10 critères à cet égard :

- La plainte soulève-t-elle des enjeux ayant trait à une politique de portée générale ou à des enjeux systémiques?
- La plainte renvoie-t-elle à une politique publique d'intérêt pressant pour la Commission?

8 *Rapport Abella.*

- La plainte soulève-t-elle un nouveau point de droit ou permettra-t-elle d'en régler un encore ambigu ou de modifier des lois, des politiques ou des programmes?
- La plainte permettra-t-elle de faire avancer sensiblement l'objet de la *Loi*?
- Quel est le degré de complexité factuelle, technique ou juridique de la plainte?
- Quel impact la plainte aura-t-elle sur les parties?
- Quelle réparation peut-on envisager?
- La crédibilité est-elle un enjeu important de la plainte?
- Les preuves au dossier sont-elles suffisantes?
- Les faits, enjeux ou motifs de la plainte sont-ils semblables à ceux d'autres plaintes?

Ces critères permettent au personnel de la Commission de déterminer l'approche la mieux adaptée à la situation.

Une approche taillée sur mesure : les modifications législatives proposées

La Commission interprète la *Loi* comme l'autorisant, conformément aux normes d'équité procédurale, à sélectionner — ou à trier — les plaintes. On pourrait cependant amener une plus grande flexibilité dans la procédure en introduisant certaines modifications à la législation ou à la réglementation, à savoir :

- permettre à la Commission de rejeter une plainte si elle ne fait pas avancer l'objet de la *Loi*
- assouplir les procédures d'enquête, donner le pouvoir de pénétrer dans un local et de contraindre des témoins à répondre
- instaurer des échéances exécutoires aux divers stades du processus de traitement des plaintes.

Là encore, il ne s'agit pas de propositions exhaustives, et il faudra en approfondir l'analyse au fil des discussions avec les intervenants.

Le Tribunal canadien des droits de la personne : réformes éventuelles et difficultés liées au modèle d'accès direct

Il est notoire qu'au fil des ans les fonctions d'incitation à la conformité et de sensibilisation de la Commission ont été laissées pour compte. Le Comité fédéral de révision proposait un système d'accès direct qui permettrait à la Commission de confier son rôle de traitement des plaintes au Tribunal pour se consacrer à l'information et à l'analyse des politiques.

La Commission entrevoit des difficultés avec le modèle d'accès direct. Dans bien des cas, le caractère plus litigieux de la procédure du Tribunal peut éloigner les parties l'une de l'autre au lieu de les rapprocher autour d'une solution. Le délai de règlement d'une plainte depuis son dépôt jusqu'à la décision du Tribunal peut être long et la procédure, coûteuse, ce qui soulève des questions d'efficacité et de justice. Les mesures qui s'imposent pour régler les enjeux systémiques ne sont pas toujours faciles à prendre par le biais de la procédure appliquée par le Tribunal. Autrement dit, on aura toujours besoin du Tribunal dans un système de protection des droits de la personne, mais il n'est pas nécessairement la meilleure solution dans tous les cas. Il est possible de régler plus tôt un grand nombre de plaintes et en faisant intervenir d'autres mécanismes.

Même dans le cadre du système actuel, certains aspects de la procédure appliquée par le Tribunal devraient, selon la Commission, être révisés de manière à mieux servir l'intérêt public. Le Tribunal s'est tourné au cours des ans vers des méthodes de plus en plus formelles, fastidieuses et coûteuses. Il s'ensuit que de nombreux litiges, relativement simples, se prolongent durant des jours ou des semaines, voire souvent durant des mois. Il importe que le Tribunal envisage des moyens plus efficaces et efficients de mener à bien ses enquêtes conformément à l'esprit de la *Loi*.

Cela soulève des préoccupations liées à la justice et à l'efficacité. Plus les procédures sont complexes, plus les coûts sont élevés pour les parties et pour les contribuables. Par exemple, une plainte réglée par le mode de règlement alternatif des différends coûte environ 4 000 $. Une plainte acheminée au Tribunal coûtera près de 100 000 $ (coûts pour la Commission, pour le Tribunal et pour les parties). Eu égard à la rapidité et l'équité de la justice et à la nécessité d'offrir un système abordable et donc viable, le Tribunal n'est pas toujours la meilleure solution.

Le Parlement voudra peut-être envisager des modifications législatives visant à rendre le Tribunal plus accessible. Il pourrait, par exemple, permettre davantage le recours à des procédures non accusatoires déjà en vigueur dans d'autres tribunaux administratifs (simplification de la gestion des cas, accélération des procédures

et usage de la technologie). Le Parlement pourrait également envisager de donner suite à certaines recommandations du Comité de révision, par exemple en autorisant le recours à l'aide juridique ou à un avocat de service au Tribunal. La Commission canadienne des droits de la personne a conclu un protocole d'entente administratif avec le Tribunal pour discuter des améliorations qu'il y aurait lieu d'apporter aux procédures des deux organismes.

Deuxième principe : transformer les comportements

Remettre la « personne » au cœur des droits de la personne

La discrimination est une situation vécue et ressentie par des Canadiens dans leur vie quotidienne. Des personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant doivent demander l'aide d'un inconnu parce que le guichet automatique dont elles se servent est hors de leur portée. Des femmes sont harcelées sexuellement par leur patron. Des Autochtones se voient refuser un emploi en raison de leur origine. Des membres de minorités visibles font l'objet d'un traitement différent.

Tout système de protection des droits de la personne doit être en mesure de répondre à deux questions simples pour être crédible et efficace : De quoi la victime de discrimination a-t-elle besoin pour commencer à se rétablir? Qu'est-ce qui incitera la personne ou l'organisation responsable de la discrimination à transformer son comportement?

La réaction habituelle de la Commission canadienne des droits de la personne et d'autres organismes du même genre est de se tourner vers des processus formels pour régler ces enjeux : enquête, procédure accusatoire devant un Tribunal et décision officielle imposant des mesures réparatrices exécutoires.

Les processus formels ne sont cependant pas toujours la seule solution ni toujours le meilleur moyen de régler la situation de façon juste, équitable et rapide.

L'objectif premier d'un organisme comme la Commission canadienne des droits de la personne devrait être de déterminer ce qui est et ce qui n'est pas un comportement acceptable aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ensuite, la Commission devrait collaborer avec toutes les parties pour trouver le meilleur moyen de rétablir la situation, de régler les causes de la discrimination et de veiller à ce qu'elle ne se reproduise pas.

Les processus doivent être très souples et créatifs. Ils doivent faciliter la participation active des plaignants et des auteurs de pratiques discriminatoires à la recherche d'une

solution. Ils doivent être accessibles. Ils doivent prévoir une gamme de mesures permettant de réparer le tort causé et de régler les causes profondes qui ont donné lieu à la discrimination. Les processus doivent faciliter l'instauration de relations respectueuses entre les parties.

Le règlement alternatif des différends

La situation actuelle

Selon la nouvelle perspective de la Commission, il s'agit de trouver des solutions plus aptes à régler les problèmes liés aux droits de la personne et à rétablir la dignité. Cette notion se trouve au cœur de la perspective de la Commission en matière de règlement alternatif des différends (RAD) (voir la section intitulée *2003 : une année de changement et de résultats*).

Les modifications législatives proposées

Au cours de l'année écoulée, la Commission a déjà pris un certain nombre de mesures pour consolider son système de règlement alternatif des différends et pour garantir la protection de l'intérêt public par le biais de ce système. Les modifications que l'on pourrait apporter à la loi, à la réglementation ou aux politiques englobent des mesures qui rendraient les processus plus efficaces et efficients, par exemple :

- instaurer des échéances exécutoires pour la conciliation
- encourager l'élaboration et l'emploi de mécanismes de RAD conformes aux principes des droits de la personne au sein des ministères et organismes fédéraux, des sociétés d'État et des entreprises sous réglementation fédérale
- offrir la possibilité d'arbitrage exécutoire.

Troisième principe : un système exhaustif

Pour qu'un système national de protection des droits de la personne soit crédible, il doit être accessible à *tous* les Canadiens qui sont victimes de discrimination. C'est un fait reconnu par le Parlement qui, d'année en année, a élargi le sens de cette notion pour y inclure de nouveaux groupes et de nouveaux motifs.

Les Autochtones : Certains groupes de Canadiens n'ont toujours pas droit à la protection de leurs droits à l'échelle fédérale. En 1977, lorsque la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été introduite, une exception faisait en sorte que les Autochtones victimes de discrimination en raison de la *Loi sur les Indiens* ne puissent déposer des plaintes (art. 67). Cela signifie que les mesures prises par le gouvernement ou par les conseils de bande aux termes de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas sujettes à examen par la Commission canadienne des droits de la personne ou par le Tribunal canadien des droits de la personne. Les Autochtones sont les seuls citoyens qui n'ont pas entièrement accès au mécanisme de règlement des plaintes en matière de droits de la personne lorsqu'ils sont victimes de discrimination. Tant que l'exemption de l'article 67 de la *Loi* n'est pas modifiée, ils ne seront pas en mesure de déposer le même genre de plaintes que tous les autres Canadiens à cet égard.

La condition sociale : La Commission propose de combler d'autres lacunes législatives, notamment en ajoutant la « condition sociale » aux motifs de distinction illicite. Depuis qu'en 1976, le Canada a ratifié le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le gouvernement est tenu de considérer la pauvreté comme une question relevant des droits de la personne. À bien des égards, le Canada n'a pas rempli ses obligations dans ce domaine. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a attiré l'attention sur la persistance de la pauvreté parmi certains groupes vulnérables de notre pays et invité le Canada à [traduction] « élargir la protection de la loi sur les droits de la personne [...] pour protéger les pauvres [...] contre la discrimination en raison de leur condition sociale ou économique ».

La Commission propose donc que le Parlement envisage d'ajouter la « condition sociale » aux motifs énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La plupart des codes des droits de la personne provinciaux prévoient des motifs ayant trait à la pauvreté (ex. : « condition sociale » ou « source de revenu »). L'idée est que la condition sociale ne doit pas servir de motif de distinction. Sinon, par exemple, les institutions financières peuvent partir du principe que toutes les personnes qui ont un emploi peu rémunérateur représentent un risque inacceptable en matière de prêt. Ou encore, les employeurs peuvent imposer des exigences professionnelles injustifiées dans le but d'exclure des candidats capables, mais peu alphabétisés en raison de leur situation sociale défavorisée.

On a proposé dans le passé que la « condition sociale » soit ajoutée à la liste des motifs de distinction illicite énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité de révision de la *LCDP* a recommandé d'apporter un certain nombre d'autres précisions aux motifs énumérés, notamment de clarifier la définition de la notion de déficience, d'interdire la retraite obligatoire et d'ajouter l'identité sexuelle. On a également proposé d'ajouter un renvoi aux

normes internationales en matière de droits de la personne dans le préambule et de donner à la Commission le mandat de rendre compte de la mesure dans laquelle le gouvernement remplit ses obligations aux termes des traités internationaux afférents. La Commission appuie ces propositions.

Quatrième principe : un système préventif et prospectif

L'avenir de la prévention

La Commission s'est engagée à mettre en œuvre une vaste stratégie de prévention : elle cherchera à collaborer avec les principaux mis en cause et les aidera à mettre en place une culture des droits de la personne dans leur milieu de travail. Elle propose que les ministères et organismes fédéraux veillent à ce que leurs systèmes de responsabilité interne ayant trait aux conflits en milieu de travail soient conformes aux principes des droits de la personne. Le Comité de révision de la *LCDP* a proposé à cet égard la présence d'un certain nombre d'éléments, dont des politiques et des programmes de promotion de l'égalité, la formation de tous les cadres et employés, le suivi et la documentation des enjeux en matière d'égalité, un système de liaison avec la Commission et d'autres organismes, et une collaboration patronale-syndicale pour garantir l'équilibre et l'indépendance de la procédure interne.

Outre les systèmes de responsabilité interne, les employeurs devraient former leurs cadres et leurs employés, instaurer de solides politiques du travail et sensibiliser leurs effectifs aux normes et aux mesures permettant de prévenir les abus en matière de droits de la personne. La Commission est à élaborer une fonction de prévention en matière de droits de la personne, qui aidera les employeurs à cet égard.

Des solutions pour un système prospectif

L'un des premiers objectifs d'une loi sur les droits de la personne est de modifier les tendances persistantes à l'inégalité et de cerner les nouveaux enjeux relatifs à ces droits. On a recommandé que la Commission améliore sa capacité à fournir de l'information qualitative sur la situation des droits de la personne au Canada. Toutes ces recommandations font ressortir la nécessité d'améliorer la capacité de la Commission en matière de recherche stratégique.

La nouvelle approche de la Commission s'appuie sur le désir de consolider les fonctions d'information et de conformité volontaire. Beaucoup des analyses de politiques et des études mentionnées précédemment permettront de circonscrire les enjeux nouveaux et pressants en matière de droits de la personne. Les nouveaux instruments pourraient inclure l'élaboration d'un système d'analyse d'impact qui

permettrait à la Commission, au Parlement et à d'autres intervenants d'évaluer les effets sur la situation des droits de la personne des initiatives et des lois adoptées par le gouvernement. Une autre option serait la production d'un rapport périodique sur la situation des droits de la personne au Canada en élaborant des indicateurs permettant d'évaluer les progrès dans ce domaine.

Cinquième principe : un système producteur de bonne gouvernance

Indépendance et impartialité

La situation actuelle

La Commission canadienne des droits de la personne a notamment pour mandat de veiller à ce que tous les employés et tous les bénéficiaires de services sous réglementation fédérale aient accès à un système de règlement des plaintes en matière de droits de la personne. Du fait de ses activités de règlement et de vérification, la Commission est souvent appelée à participer à des instances auxquelles le gouvernement fédéral est partie. En fait, plus de 50 % des plaintes signées que reçoit la Commission désignent un ministère ou un organisme fédéral ou une société d'État comme mis en cause. Par ailleurs, la Commission comparaît devant des comités parlementaires et d'autres organismes pour commenter des lois et des programmes proposés par le gouvernement.

L'indépendance de la Commission est fondamentale. Les *Principes des Nations Unies concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)* garantissent l'indépendance et l'impartialité de ces institutions. Au Canada, ces inquiétudes viennent du fait que la relation entre la Commission et le gouvernement est structurée de telle sorte qu'elle peut donner l'impression qu'il y a conflit.

Les avocats qui représentent le gouvernement fédéral devant le Tribunal canadien des droits de la personne viennent du ministère de la Justice. C'est le même ministère qui approuve le budget de la Commission et ses présentations au Conseil du Trésor. C'est également le ministère de la Justice qui est chargé de proposer des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Conseil du Trésor est l'employeur officiel de tous les fonctionnaires et il est partie à beaucoup de causes ayant trait à l'emploi dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor est également l'organisme central qui supervise le budget de la Commission et détermine ses obligations redditionnelles. Les vérifications effectuées aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* remettent souvent en question des politiques et des programmes dont le Conseil du Trésor est responsable.

La question de la gouvernance est claire : la Commission est souvent appelée à critiquer le gouvernement, voire à s'y opposer devant des tribunaux administratifs et judiciaires. Elle n'est pas, comme les ministères fédéraux, un instrument de la politique gouvernementale. Cela suppose un système de responsabilité et de responsabilisation fort différent.

Les solutions de rechange

La Commission estime que la solution est de consolider ses relations avec le Parlement eu égard à son financement et à la reddition de comptes. De solides relations avec le Parlement permettront d'accroître l'indépendance de la Commission tout en garantissant sa responsabilisation. Cela contribuera également au règlement de la question du « déficit démocratique » en faisant participer le Parlement plus largement au mandat de la Commission. D'autres organismes fédéraux, le Bureau du vérificateur général ou le Bureau du directeur général des élections, par exemple, fonctionnent en collaboration étroite avec le Parlement. La Commission estime qu'un grand nombre des dispositions qui leur sont applicables conviendraient à son organisation et que cela consoliderait la gouvernance générale du domaine des droits de la personne.

Une gouvernance cohérente

La situation actuelle

La cohérence de la structure de gouvernance des droits de la personne est un enjeu connexe. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* est une loi fondamentale à caractère quasi-constitutionnel. Elle enchâsse des droits fondamentaux pour la démocratie canadienne. Lorsqu'il y a conflit entre cette loi et d'autres, c'est elle qui prime. Il importe donc de veiller à ce que d'autres organismes ou tribunaux n'empiètent pas indûment sur le mandat de la Commission.

Si c'était le cas, le gouvernement fédéral risquerait d'élaborer une mosaïque de normes en matière de droits de la personne. Et, selon l'organisme qui les interpréterait, la compétence spécialisée de la Commission canadienne des droits de la personne et du Tribunal canadien des droits de la personne ne serait pas mise à contribution dans les conflits, et l'indépendance de la Commission serait réduite.

La Commission a cependant constaté que de plus en plus d'organismes fédéraux rendent des décisions qui, en totalité ou en partie, renvoient aux enjeux fondamentaux des droits de la personne. Ces décisions ne sont pas toujours conformes aux normes et à la jurisprudence appliquées par la Commission ou le Tribunal.

Les solutions de rechange

La Commission ne croit pas qu'elle devrait posséder une compétence exclusive sur tout ce qui a trait aux droits de la personne. Les organismes spécialisés ont un rôle important à jouer. Il s'agit de veiller à une cohérence générale en matière de protection des droits de la personne. La Commission envisage deux solutions pour réduire les chevauchements et améliorer la cohérence :

- Le Parlement pourrait envisager de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin de donner à la Commission la compétence nécessaire pour au besoin faire avancer les principes des droits de la personne lorsque des questions fondamentales ayant trait à l'interprétation de la *Loi* sont soulevées dans d'autres tribunes.

- La Commission continuera de collaborer avec les autres organismes de réglementation, les ministères et organismes fédéraux, les sociétés d'État et les entreprises sous réglementation fédérale afin d'améliorer les relations de partenariat, par le biais de protocoles d'entente comme ceux qu'elle a conclus avec le greffier du Conseil privé et l'Office des transports du Canada, pour promouvoir la mise en œuvre de normes en matière de protection des droits de la personne.

Conclusion

À ce stade, les modifications législatives proposées ici ne sont que cela : des propositions. Il faut encore discuter avec les parties intéressées et avec le Parlement pour les définir plus précisément. L'objectif de la Commission est de créer un système qui permettra de mieux défendre les droits de la personne et de concrétiser un grand nombre des objectifs poursuivis par le Comité de révision de la *LCDP* dans *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, mais en évitant plusieurs des écueils du modèle d'accès direct au Tribunal.

Mary M. Gusella

Mary Gusella a été nommée présidente de la Commission canadienne des droits de la personne le 7 août 2002. Membre du Barreau de l'Ontario, elle est titulaire d'un baccalauréat en droit de l'Université d'Ottawa. Elle a également obtenu un certificat de l'Institut canadien des valeurs mobilières et a suivi des cours en négociation en médiation à la faculté de droit de la Harvard University, dans le programme de formation professionnelle des avocats. Au cours de ses 30 années de service dans la fonction publique, M^me^ Gusella a occupé de nombreux postes de cadre supérieur; elle a notamment été sous-ministre de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, présidente de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, présidente et chef du conseil d'administration de la Société d'expansion du Cap-Breton, commissaire à la Commission de la fonction publique, chef du Réseau du leadership et présidente de la délégation canadienne à la Commission mixte internationale. Ses principaux domaines de compétences et d'intérêts professionnels sont la restructuration organisationnelle, la gestion des ressources humaines et l'innovation. M^me^ Gusella a siégé au conseil d'administration de l'Office national du film du Canada et de l'Institut d'administration publique du Canada, organisme dont elle a aussi assuré la présidence en 1999-2000.

Anne Adams

Résidante de Montréal, Anne Adams est devenue commissaire en mars 1999. Canadienne bilingue s'identifiant aux deux cultures, elle est titulaire d'un baccalauréat de l'Université de Montréal et d'une maîtrise en relations industrielles de l'Université Queen's. Durant sa carrière dans la fonction publique du Canada, M^me^ Adams a travaillé à faire progresser les droits des femmes et les droits de la personne au Canada et à l'étranger. Elle a mis au point la politique sur l'emploi des femmes pour le Canada en plus de gérer l'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et du Programme de contrats fédéraux dans la région du Québec. À titre de directrice administrative de la Fondation canadienne des droits de la personne, M^me^ Adams a conçu un programme international de formation sur les droits de la personne, qui a connu un véritable succès. Elle a reçu en 1992 la Médaille commémorative du 125^e^ anniversaire de la Confédération en reconnaissance de ses efforts. Elle a également servi les intérêts de plusieurs chambres de commerce et conseils d'administration de divers organismes communautaires, dont la Fédération

des femmes du Québec. En 1996, elle a fondé AEA Stratégie et Développement Inc., une société spécialisée dans l'équité en emploi et le développement international. Depuis 1998, elle assume la présidence des Femmes regroupées pour l'accessibilité au pouvoir politique et économique.

Robinson Koilpillai

Robinson Koilpillai, C.M., est commissaire depuis 1995. Enseignant, directeur d'école et travailleur communautaire bénévole, il a aussi exercé les fonctions de président de l'Alberta Cultural Heritage Council, de président de l'Alberta Council for Global Cooperation, de membre du bureau du Conseil canadien pour la coopération internationale et de président de la Canadian Multicultural Education Foundation. En 1980, M. Koilpillai s'est vu remettre le prix de l'homme de l'année par le ministre fédéral du Multiculturalisme et a reçu, en 1988, le prix national d'excellence en enseignement du Conseil des Arts du Canada. En 1998, il a été admis au Temple de la renommée d'Edmonton et a été couronné du prix honorifique de l'Alberta et du prix Lewis-Perinbam pour le développement international. Lauréat de la médaille commémorative du gouverneur général en 1992, il a été nommé membre de l'Ordre du Canada en 1996.

Mary Mac Lennan

Résidante de Halifax, en Nouvelle-Écosse, Mary Mac Lennan a été nommée commissaire en novembre 1995. Admise au barreau de sa province en 1979, elle a exercé sa profession de façon indépendante jusqu'en 1990. En 1981-1982, elle a occupé le poste de coordonnatrice provinciale de la Ligue pour l'égalité d'accès de la Nouvelle-Écosse. Elle a fait office de coordonnatrice des relations multiculturelles et interraciales pour la Ville de Halifax de 1990 à 1992. Lauréate du prix des droits de la personne décerné par la Nouvelle-Écosse en 1993, elle a été nommée présidente de la Commission des droits de la personne de cette province en 1996, après avoir rempli deux mandats en qualité de membre. En 1999, M^me^ Mac Lennan a accepté le poste de coordonnatrice de l'équité à la St. Francis Xavier University. Depuis, elle poursuit ses travaux sur les nouvelles techniques génétiques et de reproduction sous l'angle des droits de la personne. Elle a également fait partie du comité de rédaction de Just Cause, revue de droit qui s'adresse aux personnes handicapées et aux juristes intéressés par le dossier des droits des personnes handicapées.

Kelly Russ

Membre de la Première nation des Haïdas, Kelly Harvey Russ a été nommé commissaire en avril 1998. En 1990, M. Russ a obtenu un baccalauréat ès arts en science politique et en histoire et a terminé en 1993 un baccalauréat en droit à l'University of Victoria, où il a présidé la Native Law Student Society. En 1994, il est devenu membre du Barreau de la Colombie-Britannique et de l'Association du Barreau canadien. Aujourd'hui travailleur indépendant, M. Russ se penche tout particulièrement sur les droits des peuples autochtones et les litiges qui découlent de la *Loi* sur les Indiens et d'autres lois fédérales, provinciales et territoriales relatives aux Autochtones. De plus, il défend les intérêts d'Autochtones dans des causes touchant le droit de la famille et la protection de l'enfance.